

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

L'ADMISSION TEMPORAIRE

DANS SES RAPPORTS AVEC LA QUESTION DU BLÉ

« Le travail national, c'est de la richesse,
» c'est de la population, c'est de la puis-
» sance publique ».
(THIERS, *Discours parlementaires*,
tome X, page 412).

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le 23 Juin 1904, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Rémy CHENEBAUX

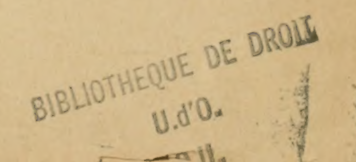
COMMIS DES DOUANES

BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17 — RUE POQUELIN-MOLIÈRE — 17

1904



FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

M. BAUDRY-LACANTINERIE, ✻, ✿ I., Doyen honoraire.

MM. MONNIER, ✿ I., *Doyen*, professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du droit public français* (Doctorat).

SAIGNAT, ✻, ✿ I., professeur de *Droit civil*.

BARCKHAUSEN, O. ✻, ✿ I., professeur de *Droit administratif*.

DE LOYNES, ✿ I., professeur de *Droit civil*.

VIGNEAUX, ✿ I., professeur d'*Histoire du droit*.

LE COQ, ✻, ✿ I., professeur de *Procédure civile*.

LEVILLAIN, ✿ I., professeur de *Droit commercial*.

MARANDOUT, ✿ I., professeur de *Droit criminel*.

DESPAGNET, ✿ I., professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit international privé* (Licence).

DUGUIT, ✿ I., assesseur du Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours complémentaire de *Principes du droit public et droit constitutionnel comparé* (Doctorat), et d'un cours complémentaire de *Droit administratif* (juridiction et contentieux) (Doctorat).

DE BOECK, ✿ I., professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire des Doctrines économiques* (Doctorat).

DIDIER, ✿ I., professeur de *Droit maritime* et *Législation industrielle*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit commercial approfondi et comparé* (Doctorat).

CHÉNEAUX, ✿ A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

SAUVAIRE-JOURDAN, ✿ A., professeur adjoint, chargé des cours de *Législation et Economie coloniales* (Doctorat), d'*Economie politique* (Doctorat), et de *Législation financière* (Licence).

BENZACAR, ✿ A., professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation française des finances et science financière* (Doctorat).

FERRON, ✿ A., professeur à la Faculté de Droit de l'Université d'Aix-Marseille, chargé des fonctions d'agrégé, chargé du cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).

MM. BENOIST, ✿ A., *Secrétaire*.

PLATON, ✿ I., ancien élève de l'Ecole des Hautes Études, *sous-bibliothécaire*.

LALANNE, ✿, *commis au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. BENZACAR, professeur............. *Président*.

DIDIER, professeur................ } *Suffragants*.
FERRON, chgé des fonctions d'agrégé. }

L'ADMISSION TEMPORAIRE

DANS SES RAPPORTS AVEC LA QUESTION DU BLÉ

« Le travail national, c'est de la richesse,
» c'est de la population, c'est de la puis-
» sance publique ».
(THIERS, *Discours parlementaires*,
tome X, page 412).

INTRODUCTION

DE L'ADMISSION TEMPORAIRE ÉLÉMENT DE LA PROTECTION RATIONNELLE. SON APPLICATION AU BLÉ. SES RAPPORTS AVEC LA QUESTION DU BLÉ.

Le développement du commerce par la multiplication des voies de transit et la facilité plus grande des transports, celui de l'industrie par le progrès des sciences et de la prospérité matérielle, celui de l'agriculture par l'emploi de plus en plus général de la culture intensive et des engrais chimiques, ont opéré au XIXe siècle une complète révolution dans la vie économique de chaque nation.

Il s'agit dès lors d'une sorte de lutte pour la vie entre les

Etats civilisés et producteurs, chacun d'eux visant d'une part à assurer dans la mesure du possible par ses moyens propres sa vie intérieure et l'approvisionnement de son marché, d'autre part à accroître sa richesse par le développement de son commerce à l'extérieur et la création de nouveaux débouchés pour les produits de son industrie.

Par quels moyens s'y sont-ils pris pour obtenir ce double résultat ?

Ils se sont d'abord armés pour la défensive en établissant à leurs frontières des barrières fiscales, c'est-à-dire tout un système de droits, protecteurs parce que ces droits devaient protéger les Etats contre l'invasion des produits étrangers, compensateurs parce qu'ils étaient destinés, en élevant le prix de revient de ces produits sur le marché national, à rétablir l'équilibre entre deux situations inégales : l'une, où le producteur national, comme c'est le cas en France, est écrasé par des charges multiples qui grèvent considérablement son produit, l'autre, où le producteur étranger bénéficie d'avantages économiques et naturels qui lui sont propres et rendent sa production moins onéreuse. C'est ainsi qu'est née la *Protection*.

Faut-il approuver ces moyens auxquels ont recouru les Etats pour soutenir la lutte économique? Nous touchons ici à la question toujours si grave et si vivace du Libre Echange et de la Protection. Il est, à ce qu'il semble, incontestable que le libre échange est, *à priori,* le régime le plus logiquement indiqué pour réaliser le plus grand bien-être possible, au profit de la collectivité humaine comme de l'individu : laissant toute carrière au jeu des lois économiques, lois de la concurrence, de l'offre et de la demande, etc..., et n'opposant aucune barrière au libre cours de l'initiative individuelle, qui obéit à ces lois, il établit la meilleure division possible du

travail universel, et aboutit au maximum de vitalité et de richesse où puisse atteindre l'humanité civilisée. Il crée ce que Bastiat appelait les *harmonies économiques*.

Mais il en est de cette théorie, de cette philosophie économique, pourrait-on dire, comme de tant d'autres. Si là est la sagesse et comme l'idéal de l'économiste, voyons ce que nous disent les faits. Rien ne peut faire que, dans la pratique, telle nation n'ait ses intérêts propres et souvent opposés à ceux d'une autre, que sa situation politique, sociale, climatérique, ne fasse à chacune des conditions d'existence particulières et différentes, et qu'un certain égoïsme nécessaire ne l'oblige à penser d'abord à soi, à s'établir en bonne place parmi les autres et à ne laisser prendre la sienne par aucune rivale. C'est ainsi que la Protection est devenue, du fait de la concurrence, une nécessité pour l'équilibre économique entre les nations. Nécessité transitoire et toute de circonstance, ajoutons-le, limitée aussi dans son objet, et qui ne doit se faire sentir qu'avec mesure, pour nous conduire ou nous ramener, s'il est possible, au régime bienfaisant et plus noblement humain de la libre concurrence. Ainsi la Protection doit se borner, selon nous, à n'être qu'un moyen de permettre à notre agriculture et à notre industrie d'étendre leur activité, de perfectionner leurs procédés et d'abaisser progressivement leurs prix de revient jusqu'à ce que nous puissions par nous-mêmes soutenir avantageusement la lutte avec l'étranger. Les apôtres et les avocats du libre échange, Bastiat, Adam Smith et beaucoup d'autres, n'ont-ils pas reconnu eux-mêmes que, si le but visé par les nations était finalement la liberté du commerce, ces mêmes nations ne devaient cependant pas compromettre les intérêts constitués dans une autre voie que celle du libre échange ?

Mais il est une autre nécessité pour les Etats. Après avoir,

par les mesures défensives de la Protection, assuré comme ils le pouvaient les moyens de vivre et de prospérer à l'agriculture et à l'industrie nationales, ils ont dû penser à prendre en quelque sorte l'offensive, c'est-à-dire à sortir de leurs frontières et à donner un stimulant de plus et un aliment nouveau au travail national par le développement de leur commerce extérieur. C'est ainsi que les Etats en vinrent au système des *primes* destinées à encourager les exportations, système d'ailleurs trop onéreux à leur budget pour que l'usage ait pu jamais s'en généraliser. Ils se sont surtout gardés de faire de la Protection un mur infranchissable et un obstacle à toute transaction. La Protection n'a donc pas été un régime prohibitif, les tarifs ont été prudemment limités dans leurs chiffres, disparaissant même lorsque l'effet des droits protecteurs pouvait être suffisamment garanti. Ainsi est née l'*Admission temporaire,* qui devient alors comme un corollaire du régime douanier et une application de la *Protection rationnelle.*

On pourrait dire de l'admission temporaire, qu'elle a précisément pour but de donner le plus de travail possible à l'industrie nationale ; or, *le travail national,* disait M. Thiers, *c'est de la richesse, c'est de la population, c'est de la puissance publique.*

Léon Say en a donné la définition en termes techniques et précis : « *L'admission temporaire est une série d'opérations qui ont pour but de placer le fabricant pour l'achat de ses produits bruts destinés à être transformés en marchandises qui, plus tard, soient exportées, dans la situation où il se trouverait si les douanes n'existaient pas* ». — Nous dirons autrement que l'admission temporaire est un régime douanier qui permet à certaines marchandises étrangères d'entrer en franchise de droits pour y subir une transformation ou un

complément de main d'œuvre, à condition que les produits provenant de ces marchandises soient intégralement réexportés dans un délai fixé et sous des garanties déterminées. La matière première venue de l'étranger retourne sous une autre forme à l'étranger, et ce va et vient crée une situation particulièrement profitable à l'industrie nationale et au commerce extérieur. C'est là que doit s'arrêter l'action de l'admission temporaire, qui sort de son principe si elle diminue en quoi que ce soit les effets de la protection. Ainsi envisagée, l'admission temporaire est un régime de faveur et, comme telle, elle doit se pratiquer avec toute la rigueur des législations d'exception.

Voyons, en fait, comment elle fonctionne : l'importateur en admission temporaire n'a à faire aucun débours; les barrières douanières s'abaissent conditionnellement devant lui et s'il satisfait aux conditions, il sera quitte envers le Trésor. A l'entrée, il n'aura qu'à lever à la douane un acquit-à-caution, composé d'une déclaration et d'une soumission cautionnée; puis, moyennant cette caution et certaines autres garanties, il sera libre de manipuler la matière première importée; à la sortie, il fera apurer son acquit par le service des douanes, qui constatera le rapport légal entre l'objet importé et l'objet exporté. Ces opérations doivent se faire dans un délai aussi court que possible et qui, en France, n'a jamais été de plus d'un an, garantie jugée nécessaire par le législateur contre les abus nuisibles aux effets de la Protection.

Une des questions les plus importantes et les plus discutées, le *pivot* même, comme on l'a dit, des admissions temporaires, est la question de l'*Identique* et de l'*Equivalent*, l'un et l'autre pouvant s'entendre *quant à la personne* et *quant au produit :* d'où quatre régimes distincts.

Sous le régime de l'*Identique quant à la personne,* le béné-

ficiaire de l'admission temporaire doit être le même à l'entrée de la matière première qu'à la sortie du produit fabriqué.

Sous le régime de l'*Equivalent quant à la personne,* le bénéficiaire peut n'être pas le même à l'entrée qu'à la sortie ; le titre d'admission temporaire peut passer directement de la main de l'importateur dans celle de l'exportateur et s'en tenir là, ou passer successivement dans plusieurs mains ; il y a alors cession du titre.

Sous le régime de l'*Identique quant au produit,* l'objet réexporté à la décharge des comptes d'admission temporaire doit provenir exactement de la marchandise importée.

Sous le régime de l'*Equivalent quant au produit,* des substitutions de marchandises peuvent s'opérer, et les produits présentés à la sortie ne pas provenir des matières premières déclarées à l'entrée. « *Ce régime consiste,* dit M. Pallain, *à compenser des matières introduites par des produits fabriqués provenant de matières de même espèce et en quantité équivalente, sans que cependant les matières premières soient obligatoirement les mêmes que celles qui ont été importées* » [1]. Par ce moyen, des marchandises nationales peuvent compenser des marchandises étrangères.

Le jeu de l'Identique et de celui de l'Equivalent peuvent s'associer l'un à l'autre, mais en sens respectivement inverse :

d'une part, l'Equivalent quant à la personne ne pouvant jouer qu'avec l'Equivalent quant au produit, tandis que l'Identique quant à la personne se conçoit fort bien avec l'Equivalent quant au produit ;

d'autre part, l'Equivalent quant au produit jouant fort bien avec l'Identique quant à la personne, alors que l'Iden-

[1] Pallain, *Les douanes françaises,* I, p. 364, note 1.

tique quant au produit ne se conçoit pas sans l'Identique quant à la personne.

La question est de savoir lesquels parmi ces différents modes d'Identique ou d'Equivalent assureront le fonctionnement le plus logique et le plus normal de l'admission temporaire.

Le vrai principe directeur ne peut être, nous semble-t-il, que l'Identique absolu, c'est-à-dire quant à la personne et quant au produit. Est-il en effet possible, étant donné ce qui précède sur la définition même, l'origine et le but de l'admission temporaire, qu'il y ait place dans la pratique d'un tel régime pour une substitution quelconque, soit de personne, soit de produit ? N'a-t-on pas vicié et dénaturé l'institution du jour où le principe de l'équivalence y fut admis? Que devient avec l'équivalence du produit la condition imposée à la matière première de ne rester sur le territoire que le temps d'y être transformée et d'en ressortir dans le délai fixé, si cette matière première exempte de droit peut échapper à ses obligations et venir sur notre marché faire concurrence à nos produits ? Qui nous assure que cette équivalence, doublée de celle de la personne, n'amènera pas de fâcheux abus par la transmission des titres et le trafic qui s'ensuivra ?

Il en doit si bien être ainsi, que la vraie charte des admissions, la loi du 5 juillet 1836, dont les lois ou décrets postérieurs n'ont pas détruit la force légale, consacre officiellement le principe de l'Identique absolu ; lisons en effet l'art. 5, § 1, de cette loi :

« Des ordonnances royales pourront autoriser, sauf révocation en cas d'abus, l'importation temporaire de produits étrangers destinés à être fabriqués ou à recevoir un complément de main-d'œuvre et *que l'on s'engagera à réexporter* ou à réintégrer en entrepôt dans un délai qui ne pourra excéder six mois et en remplissant les formalités et conditions déterminées ».

Que résulte-t-il de cette disposition sinon que le législateur a voulu que ce fût l'importateur en personne qui exécutât son obligation et qu'il fît sortir le produit même de la matière importée ?

Il nous faut bien maintenant reconnaître que cet Identique absolu, nécessaire au fonctionnement le plus rationnel de l'admission temporaire, est difficilement applicable dans la pratique à certaines marchandises. Si, en effet, pour des objets déjà mi-ouvrés, tels que mouvements d'horlogerie destinés à être agencés par la main-d'œuvre nationale, tissus à imprimer, etc., il est possible d'apposer, à l'entrée en admission temporaire, des signes de reconnaissance, ou d'en faire une description suffisante pour les identifier à la sortie, il en va autrement pour des matières premières qui, en passant à l'état de produits ouvrés, subissent de telles transformations que tout moyen d'identification fait absolument défaut : tel est le cas du blé et de la farine, de la fonte et de l'acier, dont l'identification de substance n'est possible à la sortie que si la douane suit la matière première dans toutes ses transformations et prépose à cet effet un douanier à chaque sac de blé, à chaque lot de fonte. Or le douanier dans l'usine, c'est *l'exercice* de l'usine, et l'on sait ce qu'un tel régime a de vexatoire, d'onéreux, d'intolérable.

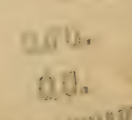
Ces difficultés dans l'application générale et uniforme de l'Identique absolu justifient donc l'obligation où l'on s'est vu, sinon de décréter officiellement, du moins de tolérer l'application de l'Equivalent quant à la substance aux divers produits de la seconde catégorie. Mais nous estimons toujours que ceux dont l'identification reste possible doivent tous, en bonne logique économique, être soumis au régime de l'Identique quant au produit ; que, d'autre part, nul ne doit échapper au

régime de l'Identique quant à la personne ; et nous considérons comme abusives, sinon comme illégales, toutes les pratiques qui ont pu consacrer, dans le système de l'admission temporaire, l'application du régime de l'Equivalent quant à la personne.

Après avoir déterminé le domaine spécial de l'admission temporaire proprement dite et avant d'aborder l'étude particulière de l'admission temporaire des blés, nous croyons utile de dire ici quelques mots de plusieurs institutions économiques qui, pour être en fait des admissions temporaires au sens large du mot, diffèrent cependant de l'admission temporaire proprement dite par certains caractères qui leur sont propres.

Le *drawback* (to draw, tirer; back, en arrière) se rapproche beaucoup de l'admission temporaire : c'est le remboursement sous certaines conditions, et à la sortie, des droits payés à l'entrée sur la matière première; il ne diffère de l'admission temporaire que par la consignation des droits. C'est un régime moins pratique que l'admission temporaire, car il exige une comptabilité spéciale assez compliquée et fait tort à l'importateur de tout l'intérêt des droits consignés ; mais il offre l'avantage de supprimer tous les risques de brèches que pourrait courir la protection, et se recommande par là si l'insuffisance de l'admission temporaire devient manifeste. C'est une application de cette idée qu'a faite la loi du 4 février 1902 pour l'admission temporaire des blés, qui n'est plus aujourd'hui qu'une sorte de drawback.

Un autre régime d'admission temporaire en franchise, plus restrictif que le drawback, est celui des *ports francs* ou *zones franches*. Très anciens et supprimés depuis la Révolution, les *ports francs* sont à la veille d'être rétablis en France. Ils se distinguent de l'admission temporaire proprement dite en



ce que cette dernière s'étend à toute la surface du territoire national, tandis que le port franc est limité à une ville ou section de ville. Les industries d'exportation peuvent s'y développer comme sous le régime de l'admission temporaire; mais c'est un système onéreux, en ce qu'il nécessite l'établissement d'une ligne spéciale de douanes. — Les *zones franches* ne sont qu'une extension des ports francs. Nous aurons à parler plus tard de la zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex, la seule du reste qu'il y ait en France.

L'*entrepôt* est encore plus restrictif que le port franc. La faculté d'entrepôt est limitée à un magasin, ou public ou privé, suivant qu'il est réel ou fictif, et les opérations sur les produits qui y sont admis se bornent à de simples manipulations, soumises à la surveillance de la douane.

Le *transit*, enfin, est le plus étroit de tous ces modes d'admission temporaire; les marchandises admises en transit ne doivent subir sur le territoire national aucune manipulation; elles entrent en franchise à la condition de ne faire que traverser le pays, et donnent simplement un aliment au travail national en facilitant au commerce la rapidité des communications.

Ces explications une fois données, nous en venons maintenant à indiquer les deux grandes espèces de matières premières sur lesquelles s'est exercée l'admission temporaire proprement dite, nous voulons dire les céréales et les métaux. Laissant de côté les métaux, nous ne nous occuperons parmi les céréales que de celle qui, sous le régime de l'admission temporaire, a été le plus profitable à notre industrie et à nos transactions, et dont le commerce sous ce régime a soulevé les discussions et les polémiques les plus aiguës, c'est-à-dire du *blé*.

L'admission temporaire des blés a été créée pour développer l'industrie minotière, sans que celle-ci pût, à la faveur de l'admission, porter aucun préjudice à notre agriculture, et de telle sorte que les opérations de cette industrie s'effectuassent en dehors du marché national, que le législateur a voulu protéger contre la concurrence étrangère. La production du blé en France n'est-elle pas un des principaux éléments de la richesse nationale ? quel écolier ne connaît le mot de Sully : « Labourage et pâturage sont les mamelles de la France » ?

Or l'expérience va nous faire voir qu'il n'est pas de régime dont la pratique ait donné lieu à plus d'abus que l'admission temporaire des blés. Disons tout de suite que ces abus tiennent précisément au peu de rigueur de la législation ou de l'application de la loi, et surtout à ce que, s'éloignant en cela de son principe, elle n'a été longtemps pratiquée en France que déformée par l'application de l'équivalent absolu.

On comprend, et nous l'avons indiqué plus haut, qu'étant donné sa nature, le blé ait échappé à toute application de l'Identique quant à la substance. Il a donc fallu le soumettre au régime de l'Equivalent quant au produit en établissant des présomptions de rendement, en décidant, par exemple, que 100 kil. de blé importé seraient compensés par 70 kil. de farine et 28 kil. de son, abstraction faite de 2 kil. de déchets. Observons qu'à lui seul ce mode d'équivalence risquait déjà de créer des fissures; que sera ce lorsqu'il fonctionnera avec l'Equivalence de la personne, tolérée depuis le décret du 14 janvier 1850, admise ensuite avec le décret du 9 août 1897 ? Que d'abus, de trafics et de spéculations ne devaient pas se donner carrière à la faveur de l'admission temporaire des blés ! Ici, du moins, l'Identique quant à la personne avait sa place toute marquée, parce qu'il était d'une

application facile ; c'est d'ailleurs ce que l'événement a démontré, puisqu'il a suffi de la loi du 4 février 1902, qui est revenue à l'Identique quant à la personne, pour faire cesser les abus du régime précédent.

La pratique vicieuse de l'admission temporaire des blés avec l'Equivalent absolu a eu pour conséquence de détruire une bonne partie des effets de la protection douanière, plus nécessaire cependant que jamais à notre agriculture, et d'influencer les cours, aux dépens de la production, dans le sens de la baisse. C'est ainsi que l'admission temporaire est étroitement liée à la *question du blé*, à la crise produite par une mévente persistante et un abaissement des prix que n'a pu enrayer aucune mesure de protection. Si l'on pense que cette crise est encore à l'ordre du jour, qu'elle n'a pas cessé d'être alarmante pour notre agriculture et qu'on en cherche toujours la solution, on peut s'expliquer que l'agriculture s'en soit prise si souvent à l'admission temporaire pratiquée à l'Equivalent, comme à l'un des facteurs de la crise du blé, et à la meunerie, qui en était seule bénéficiaire.

On s'explique aussi que la meunerie demande au contraire une extension toujours plus grande du régime dans le sens de l'Equivalence, et nous verrons les meuniers accumuler tous les arguments pour obtenir une plus libre pratique de l'admission temporaire. Loin d'être à leurs yeux un stimulant de la crise, c'est elle, au contraire, diront-ils, qui régénèrera le marché national ; c'est elle qui, précisément grâce à la faculté de cession autorisée par l'Equivalent quant à la personne, nous donnera la solution de la crise du blé. Ainsi, même par où on s'y fût le moins attendu, l'admission temporaire se rattache encore à la question du blé : nous l'avons vue tout à l'heure impuissante à la conjurer ou à l'atténuer, c'est la meunerie qui la propose maintenant comme le principal, sinon l'unique remède de la crise.

Il fallait bien enfin que le Gouvernement intervînt et que le Parlement se préoccupât de la question :

Devait-on, pour remédier à la crise du blé, conserver l'institution de l'admission temporaire à l'Equivalent absolu ou lui substituer un régime plus efficace? Ainsi fut amenée en 1900 la question des Bons d'importation.

Ne devait-on pas, d'autre part, songer à réformer l'admission temporaire dénaturée, facteur de la crise du blé? Cette seconde question a donné lieu, au cours de ces dernières années, à de longs débats dans les deux Chambres, et ces débats ont abouti à la loi du 4 février 1902.

Ces idées générales émises, voici l'ordre des matières que nous nous proposons d'étudier :

Chapitre I[er]. — *L'admission temporaire des blés jusqu'à l'application de l'Equivalent absolu (décret du 25 août 1861).*

Chapitre II. — *Les vices à signaler dans la pratique de l'Equivalent : 1° le trafic des acquits à caution; 2° les fissures; 3° le délai d'apurement.*

Chapitre III. — *L'admission temporaire et la crise du blé.*

Chapitre IV. — *L'admission temporaire et ses rapports avec la question du blé dans les législations étrangères.*

Chapitre V. — *Substituts proposés à l'admission temporaire insuffisante pour atténuer la crise du blé.*

Chapitre VI. — *Réforme de l'admission temporaire dénaturée et devenue facteur de la crise du blé.*

CHAPITRE PREMIER

L'ADMISSION TEMPORAIRE DES BLÉS JUSQU'A L'APPLICATION DE L'ÉQUIVALENT ABSOLU (DÉCRET DU 25 AOUT 1861).

I

INTERVENTION DU LÉGISLATEUR DANS LA RÉGLEMENTATION DU COMMERCE DES BLÉS. APPARITION DE L'ADMISSION TEMPORAIRE (*ordonnance du 20 janvier 1819*).

Le blé transformé en farine, puis en pain ou en pâtes alimentaires, occupe une telle place dans l'alimentation, qu'il a été de tout temps, parmi les divers produits agricoles, celui dont le législateur a dû le plus particulièrement se préoccuper.

Cette intervention a varié dans son mode d'action suivant les époques et s'est fait plus ou moins sentir suivant l'intensité des crises résultant de l'inégalité des récoltes.

Sous l'Ancien Régime, sous la République, sous le Premier Empire et jusqu'au commencement du XIXe siècle, elle se traduisait par des prohibitions qui arrêtaient la sortie du blé soit à nos frontières, soit même d'une province à une autre, nécessité sans doute fâcheuse pour la liberté commerciale et surtout gênante pour la spéculation, mais trop souvent justifiée par des menaces de disette et de famine dont il fallait prévenir ou au moins atténuer les effets. L'entrée des blés était au contraire laissée libre, quelquefois même encouragée.

Ce n'est qu'avec la Restauration, après les guerres de l'Empire, qui, dans le domaine économique, ont arrêté toute profonde innovation, qu'un nouvel ordre de choses apparaît ; la situation économique des peuples civilisés et producteurs se modifie profondément : la paix favorise les progrès de l'agriculture, la matière exportable s'accroît, le mouvement des échanges s'accentue. En France particulièrement, l'accroissement de la production diminue progressivement les chances de disette et de famine, les prohibitions sont abolies peu à peu pour faire place à la libre sortie des blés. Dans le sens inverse, on cesse d'abord d'encourager les entrées et l'on en vient bientôt à établir aux frontières des droits protecteurs pour arrêter l'invasion des blés étrangers.

La première entrave à l'importation des blés en France date de la loi du 28 avril 1816, qui établit un droit de 0 fr. 50 à l'entrée des grains de provenance étrangère, droit plutôt encore fiscal que protecteur, mais qui n'en est pas moins significatif.

Ce fut sous ce régime qu'apparut le premier texte législatif qui traite de la mouture des blés, l'*Ordonnance du 20 janvier 1819* [1], résultat des plaintes des minotiers de Marseille. La prohibition maintenue jusque-là à la sortie pour les farines, à cause des risques de famine qui subsistaient toujours quoique sensiblement diminués, était en effet préjudiciable à leurs intérêts ; elle fermait à leurs farines les débouchés de l'étranger, en même temps que le droit de 0 fr. 50 leur rendait plus onéreuses les importations nécessaires pour alimenter leurs moulins.

L'ordonnance du 20 janvier 1819 permit la sortie des farines sous cette double réserve qu'on verserait au préalable,

[1] Dalloz, Ordonnance du 20 janv. 1819 ; Circul. de l'Admin. des Douanes, n. 466 du 18 fév. 1819.

sur le marché intérieur, des grains étrangers de même espèce dans la proportion de cinq quintaux de blé pour trois quintaux de farine, et que l'exportation de la farine se ferait par le bureau de douane par où les grains étaient entrés. La circulaire transmissive de l'ordonnance expliquait que les opérations qu'elle facilitait ne donnant pas lieu en définitive à des importations ou à des exportations proprement dites, les grains importés et les farines exportées ne devaient être assujettis à aucun droit soit d'entrée, soit de sortie [1].

Ainsi commençait à se préciser l'idée qui est la base de l'admission temporaire, celle d'un stimulant pour le travail national et le commerce d'exportation. Là était le germe d'une sorte d'admission temporaire à l'équivalent, puisqu'il suffisait de compenser une entrée de blé par une sortie correspondante de farine sans autre obligation. Mais les vrais principes étaient encore loin d'être fixés ; l'idée de la protection étant jusque-là restée plus ou moins confuse, celle de l'identique ne pouvait être encore bien nettement conçue.

Supprimée en 1823, la faculté d'importer temporairement les blés étrangers à la charge de réexporter une quantité équivalente de farines ne fut rétablie qu'en 1828, mais en même temps soumise à des conditions plus rigoureuses dont nous allons parler. Le véritable principe de l'admission temporaire allait apparaître au plein jour à la faveur de la protection.

[1] Circulaire précitée, p. 16.

II

L'ÉCHELLE MOBILE ET L'ORDONNANCE DU 28 SEPTEMBRE 1828. L'IDENTIQUE ABSOLU.

Le blé qui, en 1812, était à 34 fr. 64 l'hectolitre, était tombé, par suite de l'augmentation de la production et des importations, en 1818 à 24 fr., en 1819 à 13 et même 10 fr. l'hectolitre. Si la consommation était plus que satisfaite, la production n'avait-elle pas lieu de protester? Les doléances de l'agriculture furent du reste assez vives pour que le Parlement dût intervenir. Deux lois, celles du 16 juillet 1819 et du 4 juillet 1821, qui se complétaient l'une par l'autre, vinrent établir un système douanier assez compliqué, celui de l'*Echelle mobile,* qu'on empruntait à l'Angleterre. Pour établir un prix moyen entre les deux intérêts contraires du producteur et du consommateur et empêcher que le blé ne fût trop bon marché ou le pain trop cher, la loi disposa que les départements frontières seraient divisés en quatre classes. Dans chacune de ces classes, à côté de taxes fiscales et fixes établies à l'entrée comme à la sortie, elle instituait un régime consistant, en vue de maintenir toujours un prix moyen pour le blé, à fixer pour cette classe un cours minimum au-dessous duquel l'exportation des grains était permise et l'importation interdite ; c'était au contraire l'importation qui était permise et l'exportation interdite au-dessus d'un cours maximum également fixé ; entre ces deux limites, jouait un système de droits gradués dont le chiffre variait avec la cote des cours à l'entrée et à la sortie et en sens inverse dans chaque cas.

La législation douanière devenait ainsi protectrice ; mais elle allait créer des entraves au développement de notre commerce avec l'étranger, et l'on sentit le besoin d'apporter

quelque atténuation à l'application rigoureuse des droits.

De tout temps, la région de Marseille avait dû faire appel aux blés étrangers, soit pour compenser les déficits de la récolte dans le Midi, soit pour satisfaire les goûts d'une clientèle habituée à consommer les espèces étrangères riches en gluten. La législation de l'Echelle mobile, non contente d'entraver ces importations, leur opposait une sorte de prohibition, en raison même du prix du blé dans la région du Midi, prix inférieur à celui qu'il devait atteindre pour que l'importation fût permise. De là une situation fort critique pour les minotiers de cette région, outillés pour la transformation d'une matière première qui venait à leur manquer. L'Echelle mobile aurait de même entravé le développement du commerce marseillais, si l'institution de l'entrepôt réel ou fictif, à qui revient une part si considérable dans toute l'histoire économique de Marseille, n'avait facilité les arrivages de blés étrangers. Mais cette faculté d'entrepôt, gênée comme elle l'était par des restrictions de toute nature et n'autorisant que de simples manipulations, ne rendait que peu de services à la meunerie.

Les meuniers de Marseille réclamèrent donc la faculté de pouvoir travaillller pour l'exportation les blés étrangers qu'ils mettaient en entrepôt et qu'ils ne pouvaient transformer en farine sans payer de droits.

Quoique le Gouvernement estimât dangereux pour la protection de les satisfaire sur ce point, leurs plaintes furent cependant écoutées et, sur la proposition de M. de Saint-Cricq, ministre du commerce, fut signée l'*ordonnance du 28 septembre 1828* (1), qui établissait d'une façon très restrictive l'admission temporaire des blés.

Nous voyons, dès le début de l'exposé des motifs de l'or-

(1) *Moniteur* du 30 septembre 1828, n. 274, p. 1521.

donnance, que la raison d'être de l'institution nouvelle y était parfaitement comprise : « *Sur le compte qui nous a été rendu des avantages que pouvait retirer le commerce de notre royaume de la faculté de réexporter, après les avoir fait convertir en farines, les grains étrangers reçus en entrepôt réel, soit à raison des bénéfices provenant de la mouture, soit à cause du plus de facilité et de latitude qui en résulterait pour la vente au dehors......* » On ne peut reconnaître en termes plus explicites le caractère industriel et commercial de l'admission temporaire.

Nous voyons ensuite énoncée dans le même exposé la seule condition plausible dans laquelle l'admission temporaire doit fonctionner et qui n'est autre que d'assurer le bon effet de la protection : « ... Voulant concilier la jouissance de tels avantages avec la nécessité de *prévenir les abus auxquels elle pourrait donner lieu,* si des précautions n'étaient prises pour assurer tout à la fois l'*intégralité* de la réexportation et l'*identité* des farines exportées avec les grains retirés de l'entrepôt... ». Et comme la nécessité de prévenir les abus dont parle l'exposé entraînait naturellement l'application de l'Identique, nous voulons dire de l'Identique absolu, c'était en effet l'Identique absolu qu'organisait l'ordonnance de 1828 en s'exprimant comme il suit :

Article premier. — « Faculté est accordée de faire moudre les grains déposés à l'entrepôt réel de Marseille, à la charge de réintégrer identiquement dans cet entrepôt toutes les farines produites, et ce, sans substitution équivalente ou compensation quelconque ».

Art. 2. — « Les permis pour la sortie de l'entrepôt et pour la conduite à la mouture seront délivrés par la douane de Marseille, en vertu de soumissions duement cautionnées, contenant indication des moulins où les diverses parties de grains devront être conduites et promesse de rapporter les farines à l'entrepôt dans le délai qui sera exprimé aux dits permis ».

Art. 3. — « Les permis ne seront pas délivrés pour moins de 200 hectolitres à la fois ».

Art. 4. — « Le Préfet du département des Bouches-du-Rhône formera immédiatement une commission composée du directeur des douanes et de six personnes choisies parmi les plus expérimentées dans le commerce de la manutention des blés, afin qu'elle ait à déterminer le rendement en farine de chaque espèce de grains étrangers qui puissent être admis à la mouture.

» Le tableau arrêté par cette commission servira à régler la quantité de farines que les soumissionnaires devront s'engager à réintégrer en entrepôt comme *minimum* du produit des grains livrés à la mouture.

» La commission arbitrera, par ce même tableau, le délai nécessaire pour opérer la mouture et en rapporter le produit à l'entrepôt, suivant la saison et la distance des lieux ».

Art. 5. — « La commission prononcera sur toutes les difficultés auxquelles pourront donner lieu, soit, à la sortie de l'entrepôt, la qualification des grains et le rendement à soumissionner, soit, à la rentrée des farines, la reconnaissance de leur espèce ou de leur quantité ».

Art. 6. — « L'Administration des douanes fera surveiller la conversion des grains en farines pour en assurer l'identité, et pourra faire exécuter à cet effet toutes visites et recherches nécessaires ».

Art. 7. — « Toute substitution de grains ou farines, tout manquement dans le rendement obligatoire, sera poursuivi comme soustraction de l'entrepôt et introduction frauduleuse d'objets prohibés ».

Art. 8. — « Les propriétaires de grains convertis en farine acquitteront les droits d'entrée des sons provenant de la mouture et restés en consommation ».

Art. 9.— « La faculté accordée par la présente ordonnance aux grains entreposés à Marseille sera appliquée, avec l'autorisation de notre ministre du commerce, aux grains entreposés dans les autres ports du royaume où l'entrepôt réel offrira des garanties semblables et les mêmes moyens d'accomplir chacune des conditions réglées par la présente ordonnance ».

Ainsi trois conditions essentielles étaient nécessaires pour l'obtention par le meunier importateur de la faculté d'admission temporaire :

1° Cette faveur ne s'accordait qu'aux blés reçus *en entrepôt réel* (les entrepôts fictifs avaient été supprimés par la loi du

25 juin 1825), l'introduction directe des blés sous le régime de l'admission temporaire manquant de garanties suffisantes.

2° Non seulement le meunier qui réintégrera les farines en entrepôt sera le même qui aura extrait le blé de l'entrepôt, mais cette réintégration se fera dans un délai déterminé et en quantité rigoureusement équivalente au blé admis à la mouture, sans nulle faculté de substitution; *toutes les farines provenant du blé importé* devront retourner en entrepôt. Et enfin, pour éviter les fausses déclarations et abus, l'ordonnance établit une présomption de rendement minimum à fixer par une commission, édictant des pénalités sévères contre les délinquants. Notons toutefois que le rendement une fois fixé n'est qu'une présomption et que la preuve contraire pour des rendements supérieurs est non seulement permise, mais même obligatoire lorsqu'elle est possible.

3° Afin de garantir le fonctionnement de l'Identique absolu ainsi prescrit, l'ordonnance prend les mesures nécessaires pour mettre la douane en possession de *tous les moyens d'investigation* qu'exige la stricte application du principe : surveillance générale dans les transports, visites dans les locaux de meunerie, recherches dans les écritures, etc...; toute latitude sur ces points est donnée à l'Administration.

L'ordonnance de 1828 visait spécialement l'entrepôt réel de Marseille qui, à lui seul ou à peu près, faisait toute l'importation. Mais ces dispositions pouvaient s'étendre, avec l'autorisation du ministre du commerce, à d'autres ports du royaume. En fait, ce fut Marseille seule, au début, qui en profita, quoique dans des proportions fort restreintes : la quantité annuelle de blés étrangers travaillés dans les moulins de la région ne dépassait pas en moyenne 70.000 quintaux. Peu à peu l'industrie de la mouture prit une grande extension, à la faveur de l'inapplication de l'Identique absolu, impossible

en fait à appliquer avec une exactitude rigoureuse. Quelle que fût la vigilance de la douane, non seulement toute la farine n'était pas réintégrée en entrepôt, mais elle donnait lieu à des substitutions et compensations frauduleuses que signalait le ministre du commerce dans son rapport du 20 juillet 1835 ([1]).

Les agriculteurs de l'Ouest et du Midi firent bientôt entendre leurs réclamations : on se plaignait que les rendements fixés par la Commission spéciale fussent trop bas et laissassent dans le pays une quantité appréciable de farine, et que l'action de la douane fût insuffisante à empêcher des substitutions nuisibles au marché intérieur. Exagérées peut-être, ces plaintes n'en étaient pas moins significatives : outre qu'elles montraient la difficulté d'application de l'Identique absolu, elles marquaient le début de la lutte entre l'agriculture et la meunerie; elles nous font entrevoir déjà l'influence que pourra exercer l'admission temporaire dans la question du blé.

III

LA RÉFORME DE L'ÉCHELLE MOBILE ET L'ORDONNANCE DU 20 JUILLET 1835. L'ÉQUIVALENT QUANT A LA SUBSTANCE

L'Equivalent quant à la substance s'était donc imposé par la force des choses, à l'encontre de la loi. Nous allons maintenant en voir la tolérance admise par le législateur avec l'*ordonnance du 20 juillet 1835*. Avant d'en aborder l'étude, il nous faut connaître les modifications apportées à cette époque au régime douanier alors en vigueur.

Le 14 avril 1832, le gouvernement de Louis-Philippe, qui, par intérêt politique, voulait être favorable autant au com-

([1]) *Moniteur* du 22 juillet 1835, p. 749.

merce et à l'industrie qu'à l'agriculture, promulgua une loi qui modifiait l'Echelle mobile dans un sens plus libéral et moins protecteur [1]. Les prohibitions d'entrée ou de sortie pour le blé, selon que les cours dépassaient un maximun ou un minimum déterminé, étaient de sérieuses entraves pour le commerce et pour l'industrie. La loi nouvelle abolissait ces prohibitions et substituait au premier essai d'Echelle mobile un système d'échelle plus étendu et mieux combiné. Les droits variaient selon les prix dans chaque classe, et, pour chaque classe, selon les prix du blé dans chaque zone ou section, des prix régulateurs servant de points de repère; pour un même prix dans chaque classe, un même droit était appliqué.

Cette réforme de l'Echelle mobile fit naître, du côté des agriculteurs de l'Ouest et du Midi, de nouvelles plaintes contre l'atteinte portée aux mesures protectrices, déjà compromises par l'admission temporaire. Ces plaintes s'expliquaient d'autant mieux, qu'une dépression considérable dans les cours du blé les avait fait tomber de 23 francs en 1832 à 16 francs en 1835, sur toute l'étendue de la première classe, comprenant les départements voisins de la Méditerranée,

Fallait-il s'en prendre à l'admission temporaire ou à l'Echelle mobile, à l'ordonnance de 1828 ou à la loi de 1832, ou leur partager la responsabilité de cette situation ?

Le Gouvernement s'efforça de résoudre la question.

Dans son rapport au roi, daté du 20 juillet 1835 [2], M. Duchatel, ministre du commerce, faisait d'abord mention des doléances de l'agriculture. Il ne les croyait pas fondées en ce qui touche la loi de 1832 : les quantités importées sous l'empire de cette loi n'étant que de

[1]) *Moniteur* du 18 avril 1832, p. 1085.
[2]) *Moniteur* du 22 juillet 1835, p. 1749.

3.947 quintaux métriques	en 1833	
1.039 »	en 1834	
394 »	en 1835 (les 5 premiers mois	
5.380 quintaux métriques en 29 mois,		

ne pouvaient nuire très sensiblement à l'agriculture ; ces importations étaient d'ailleurs compensées largement, durant le même espace de temps, par une exportation de 65.853 quintaux de froment français et 87.096 de farine. Mais il estimait plus justifiées les réclamations relatives à l'ordonnance de 1828 : La faculté de l'admission temporaire était trop avantageuse aux propriétaires de moulins et aux négociants exportateurs, par suite des abus résultant du fonctionnement vicieux de l'institution.

Ces abus étaient de deux sortes :

Le premier abus était une conséquence du *défaut d'identité* qui permettait aux meuniers de substituer des farines françaises aux blés exotiques extraits de l'entrepôt et restant dans la circulation. Or, s'il est vrai que l'agriculture compense ce qu'elle perd à l'introduction de blés exotiques, par une exportation équivalente de farines françaises, cette substitution n'en fait pas moins toujours échec à la loi et par ses effets décourage le producteur. L'abus est incontestable, mais on ne peut nier non plus que l'intervention des blés étrangers sur notre marché ne soit presque uniquement imputable à l'admission temporaire. Les conséquences de cette intervention n'en ont pas moins été exagérées, si l'on en juge par la quantité de grains tirés de l'entrepôt :

1833. . .	68.417	quintaux métriques.
1834. . .	75.256	»
(Les cinq premiers mois) 1835. . .	37.999	»

D'aussi faibles quantités ne pouvaient avoir que bien peu

d'influence sur les prix ; il en fallait plutôt accuser l'importation faite au cabotage et spécialement réservée aux grains français, attendu que sous ce dernier régime il était introduit sur le marché méridional :

	1834. . .	323.707	quintaux de	grains.
		16.766	»	farines.
	1835. . .	180.445	»	grains.
(Les cinq premiers mois)		36.795	»	farines.

C'était d'ailleurs là une concurrence parfaitement licite, puisqu'elle se faisait sans le concours de l'étranger.

Le second abus signalé dans son rapport par le Ministre du commerce visait le *défaut d'intégralité* des produits obtenus avec la mouture et réexportés à la décharge de comptes d'admission temporaire. En pratique, on n'a pas tenu compte du rendement effectif, comme le prescrivait l'ordonnance de 1828 ; on s'en est tenu à la présomption du rendement. Or, la proportion du rendement présomptif était trop faible ; elle a, par suite, laissé sur le marché national une certaine quantité de blé qui n'a pas payé de droits. De là, une véritable fissure contre laquelle les réclamations de l'agriculture paraissent plus fondées.

Ici encore, il semble qu'on ait exagéré les conséquences. En supposant même, par exemple, un boni de rendement de 5 ou 10 p. 100, du reste invraisemblable, ce ne serait jamais, en vingt-neuf mois, qu'un total de 9.083 quintaux de farine qui eussent éludé les droits si l'on prend la proportion de 5 p. 100, et un total de 18.166 quintaux avec la proportion de 10 p. 100. Or, il est impossible que d'aussi faibles quantités puissent sérieusement influencer les prix. Il n'en est pas moins vrai que l'agriculteur a droit à une protection plus efficace : tout le grain importé doit ressortir en farine ; or, si

l'on ne peut, par suite d'impossibilités pratiques, assurer l'application de l'Identique absolu, il faut s'en tenir à l'Equivalent quant à la substance et établir des présomptions de rendement suffisamment élevées.

Ce fut en conformité de ces vues que fut rendue l'*ordonnance du 20 juillet 1835* (1), relative à l'admission temporaire des blés.

Pour donner satisfaction à l'agriculture sur le premier point, le défaut d'identité, l'ordonnance établit une distinction entre les blés tendres et les blés durs. La dépréciation des blés indigènes avait pour cause la substitution des farines de blés tendres, achetées à meilleur compte sur le marché français, aux farines de blés durs importés, plus riches en gluten et de plus grande valeur. L'ordonnance de 1835, à défaut de moyens efficaces pour assurer l'identité de l'exportation, prononçait donc dans son article 1er l'interdiction de l'importation temporaire pour les « richelles de Naples, et généralement les blés durs provenant de la Mer Noire et du Danube, de l'Egypte et autres échelles du Levant, de la Barbarie, du royaume des Deux-Siciles, de la Sardaigne, de l'Espagne et tous les autres blés de la même essence non dénommés qui pourraient leur être assimilés ». — La faculté de mouture était conservée pour les blés tendres, attendu qu'elle pouvait être une source de profit pour notre industrie et notre commerce, sans nuire sérieusement à notre agriculture. — L'équivalent à la substance, sans être consacré officiellement, allait être toléré pour cette espèce de blé.

Afin de mieux assurer que l'ordonnance de 1828 la condition d'intégralité, celle de 1835 prenait des précautions surabondantes pour qu'il n'y eût pas de boni, en surélevant très

(1) *Moniteur du 22 juillet 1835*, p. 1749.

sensiblement le chiffre du minimum de rendement pour les farines à réexporter.

Pour fixer ce minimum, des expériences furent faites à Marseille sur des blés tendres et l'on reconnut que, pour une farine blutée à 30 ou 32 p. 100, le rendement exact serait de 70 ou 68 kilog. de farine par quintal de blé ; mais on jugea que le rendement légal devait être porté à 78 kilog. « *pour obtenir*, disait M. Duchatel, *une garantie même surabondante contre toute erreur dans l'appréciation du rapport entre les grains qui entrent et les farines qui sortent, puis, pour tous les cas où la fixation du rendement serait trop élevée, pour assurer à l'agriculture française l'avantage de livrer pour l'exportation une certaine quantité de farine. Cette obligation n'imposerait pas au commerce une charge assez forte pour mettre obstacle à ses entreprises* ». L'art. 2 de l'ordonnance spécifiait en conséquence que pour 100 kilog. de blé tendre, il faudrait réexporter 78 kilog. de farine fraîche, blutée à 30 ou 32 p. 100, de bonne qualité et bien conditionnée. Le rendement obligatoire, étant ainsi fixé par la loi et non plus par une Commission comme en 1828, ne se prêtait pas plus que la loi à la réclamation ni à la discussion.

Il y eut cependant une Commission instituée par l'ordonnance de 1835, dont faisaient partie le directeur des Douanes à Marseille, un inspecteur de l'Administration et douze personnes choisies parmi les plus expérimentées dans le commerce et la manutention des blés, mais à qui l'on demanda moins qu'à celle de 1828. Cette Commission devait, aux termes de l'ordonnance :

1° « *Déterminer le délai nécessaire pour opérer la conversion des blés en farines dans la proportion déterminée par l'ordonnance.*

2° *Se prononcer sur toutes les difficultés auxquelles pour-*

rait donner lieu, à la représentation des farines, la connaissance de leur espèce et qualité, de leur degré de pureté et de leur conditionnement.

3° Enfin *approuver des échantillons de farine blutée à 30 et 32 p. 100 qui devaient servir de types de comparaison au service des Douanes* ».

Mais les produits de la mouture ne se composent pas seulement de farine ; outre les déchets, il reste du son, et ce son, qui ne paie pas les droits, vient faire concurrence sur le marché aux sons provenant de blés français. L'ordonnance de 1835 disposait donc que les droits d'entrée dus sur le son seraient acquittés à raison de 22 kil. par quintal de grains extraits de l'entrepôt ; quant aux déchets, on n'en tenait pas compte.

Enfin l'ordonnance de 1835, tout en laissant à la commission précitée le soin de déterminer le temps nécessaire à la mouture, fixait elle-même la durée du délai pour les réintégrations en entrepôt ; elle disposait que, la réintégration faite, les farines devaient être exportées dans les deux mois suivants, pour éviter qu'un trop long séjour en entrepôt n'excitât la spéculation et n'influençât le marché. De plus, et pour les mêmes raisons, les grains étrangers qui sortaient des entrepôts *fictifs* rétablis, pour être travaillés en admission temporaire, devaient être replacés en entrepôt *réel* après mouture et réexportés dans les deux mois de cette réintégration. Dans l'un et l'autre cas, la réexportation ne pouvait se faire que par le port où les grains étaient entrés et avaient été moulus.

Cette ordonnance, appliquée tout d'abord à Marseille, puis étendue à d'autres ports, comme Port-Vendres, Bayonne et Bordeaux, devait rester en vigueur jusqu'au décret du 14 janvier 1850.

Les satisfactions qu'elle donnait aux agriculteurs soulevèrent, comme on devait s'y attendre, les réclamations des meuniers ; à leur tour ils se plaignirent de ne plus pouvoir mélanger des farines de blé dur aux farines de pays, de se voir par suite obligés de restreindre leurs opérations et fort atteints dans leurs bénéfices ; ils dénonçaient en outre comme excessif le taux des quantités de farine qu'ils devaient représenter à la sortie, eu égard aux quantités de blé qu'ils avaient extraites d'entrepôt. Diverses chambres de commerce, mécontentes aussi, protestaient contre l'exigence pour la sortie de l'identité du port d'importation et du port d'exportation.

On ne leur donna gain de cause, dix ans plus tard, que sur le dernier point. Une décision ministérielle du 25 juillet 1845 permit la réexportation par voie indirecte, c'est-à-dire sur un autre point que celui où avait eu lieu la mouture; encore y fut-il mis deux conditions : 1° que le port d'escale ou de destination provisoire fût un entrepôt réel ; 2° que le délai de deux mois établi par l'ordonnance de 1835 pour l'exportation ne fût pas dépassé. L'industrie et le commerce ne furent qu'à demi-satisfaits, mais n'y gagnèrent pas moins de nouveaux débouchés : la Suisse et la Savoie furent accessibles à nos farines, et les ports d'Agde, de Cette et de Toulon, auxquels l'ordonnance fut étendue, eurent leur part de l'accroissement des transactions.

Un an environ après la promulgation de l'ordonnance de 1835 était votée la loi du 5 juillet 1836 (1), qui constitue, ainsi que nous l'avons dit dans notre introduction, comme la véritable charte de l'admission temporaire, et consacre le principe de l'Identique. Elle sanctionnait le régime de l'ordonnance de 1835, qui, sans un vote des Chambres, devait

(1) *Bulletin des lois*, 9e série, t. XIII, n. 442, p. 64.

être considérée comme inconstitutionnelle. L'admission temporaire des blés entrait ainsi dans la légalité.

IV

LES DÉCRETS DE 1850 ET 1861. L'ÉQUIVALENT QUANT A LA PERSONNE

A. *Les décrets des 14 janvier et 1er juin 1850.*

A mesure que l'on arrive au Second Empire et que les idées libérales gagnent du terrain, plus aussi s'accentuent les réclamations du commerce et de l'industrie contre la protection de l'Echelle mobile et les restrictions de l'ordonnance de 1835. La réforme de l'Echelle mobile attendit jusqu'en 1861, celle de l'admission temporaire fut l'objet du *décret du 14 janvier 1850* (1).

L'art. 1er § 1 de ce décret disposait que les blés froments étrangers, *sans distinction d'espèce ni d'origine,* pouvaient être importés temporairement en franchise de droits pour la mouture, sous les conditions déterminées par la loi du 5 juillet 1836. Par conséquent les blés durs, au même titre que les blés tendres, étaient de nouveau admis à bénéficier du régime.

L'art. 2 autorisait la mouture à trois degrés de blutage : 10, 20 et 30 p. 100, c'est-à-dire que la farine destinée à la décharge des comptes d'admission temporaire devait être le résultat de l'élimination par la mouture de 10, 20, 30 kil. de résidus pour 100 kil. de blé importé ; il fallait, en conséquence, représenter des farines de froment bien conditionnées, de bonne qualité et sans mélange quelconque, dans les proportions suivantes pour un quintal de blé importé :

(1) *Moniteur* du 15 janvier 1850, p. 149.

90 kil. de farine blutée	à 10	p. 100.
80 kil.	» 20	p. 100.
70 kil.	» 30	p. 100.

Pour constater la conformité du produit présenté et de la déclaration, des échantillons de farines de pur froment à 70, 80, 90 p. 100 de finesse, seraient déposés dans les bureaux de douane ouverts à ces opérations et serviraient de type de comparaison pour la vérification des farines.

Les résidus, composés en presque totalité de sons, acquitteraient les droits à raison de 8, 18, et 28 kil. de son par 100 kil. de blé importé, suivant le taux de blutage 10, 20 ou 30 p. 100, et la différence de 2 p. 100 était abandonnée comme déchet de mouture.

Dans quelle mesure le principe de l'*identité* était-il admis par le décret du 14 janvier 1850? Rien dans le décret, non plus que dans l'ordonnance de 1835, n'indiquait explicitement que l'équivalent quant à la substance pût être légalement pratiqué. On y relève même des passages paraissant impliquer la prescription de l'Identique absolu : — ainsi le titre même du décret : « Décret relatif à l'admission temporaire en franchise de droits des blés étrangers *destinés à être moulus en France et réexportés* »; — ainsi l'art. 1er accordant le bénéfice de l'admission temporaire sous les conditions déterminées par la loi de 1836; — ainsi encore l'art. 3 parlant des farines réexportées. L'intention manifeste du décret était donc de se rapprocher autant que possible de l'identique quant au produit. L'équivalent quant au produit continuerait sans doute à être appliqué, mais faute seulement de moyens pratiques d'application de l'identique. La circulaire transmissive dépassait même sur ce point ce que permettait l'interprétation des termes du décret : « Ce décret, dit-elle, a pour but de laisser aux minoteries la faculté ou de réexporter identiquement les

farines provenant de la mouture des blés étrangers, ou *d'échanger ces blés contre des quantités proportionnelles de farines indigènes* » [1].

Le principe de l'Identique n'avait donc pas prévalu dans le décret, en ce qui concerne la substance. En était-il de même pour ce qui concerne la personne ? S'inspirant de la législation de 1836, le décret de 1850 consacrait certainement l'Identique pour la personne. Il est vrai que la circulaire précitée l'entendit autrement : « Après la délivrance de l'acquit à caution, disait-elle, les blés seront mis à *l'entière et libre disposition des importateurs,* et lors de la présentation des farines pour la réexportation ou l'entrepôt, *la douane aura seulement à reconnaître* qu'elles sont de pur froment, bien conditionnées et blutées au degré déclaré ». La circulaire permettait donc, sans le dire expressément, l'application de l'équivalent quant à la personne, autrement dit, les cessions d'acquits. Mais il faut voir là, croyons-nous, une interprétation arbitraire, absolument contradictoire aux intentions du décret.

Pour sauvegarder, d'autre part, le principe de l'*intégralité*, le décret limitait l'avantage que créait pour les meuniers la faculté d'équivalence, afin de sauvegarder les intérêts de l'agriculture. Ces intérêts pouvaient être compromis par des fissures résultant d'inexactitudes éventuelles et toujours possibles dans la représentation à la sortie des farines aux divers degrés légaux de blutage. L'ordonnance de 1835, pour prévenir ces abus, avait exigé la réexportation d'une plus grande quantité de farines que leur taux n'en comportait, le décret du 14 janvier 1850 allait plus loin.

[1] Circulaire des douanes, n. 2363, du 19 janvier 1850.

Il prenait d'abord à l'importation un surcroît de garantie lorsque, par le jeu de l'Echelle mobile, le droit d'entrée atteignait un taux peu élevé par suite de l'abondance du blé à l'intérieur et du peu d'élévation des prix ; il s'assurait alors, en exagérant même le rendement légal, de la réexportation *totale et intégrale* de la farine correspondant au blé importé, et évitait ainsi toute chance de fissure à l'importation qui pût nuire au marché national. La rigueur était au contraire moins nécessaire quand le blé était moins abondant, les prix plus élevés et le droit d'entrée plus bas. L'article 2 décidait donc dans son paragraphe 2 :

« Lorsque le droit sur le froment étranger sera de plus de 6 fr. 25 par hectolitre pour l'importation par navire français ou par la voie de terre, dans le département où s'opère la sortie, la quantité de farine à exporter, d'après le paragraphe précédent, *sera augmentée de 5 kil. par 100 kil. de blé importé...* »

Quand le droit à la sortie atteignait un taux élevé, c'est-à-dire que le blé était rare et se vendait plus cher, les différences éventuelles et toujours possibles de rendement en moins, par rapport aux présomptions officielles, pouvaient avoir pour conséquence une exportation en franchise de farines nationales de grande valeur marchande ; cette exportation eût été à l'encontre des mesures protectrices établies à la sortie, elle eût créé une véritable fissure à l'exportation, au détriment cette fois du meunier exportateur comme du marché national. L'article 2, § 2, disposait donc encore :

« ... et lorsque le droit de sortie sur le froment indigène y sera de plus de 6 francs par hectolitre, la quantité de farine à exporter sera *réduite de 5 kilogs par 100 kilogs* de blé introduit et ces 5 kilogs ne pourront sortir que moyennant l'acquit du droit existant à l'exportation des farines indigènes ».

Les intérêts des meuniers étaient ainsi protégés dans la

mesure stricte où ils ne pouvaient nuire aux effets de l'Echelle mobile, et le principe de l'intégralité dans la réexportation paraissait suffisamment sauvegardé.

Quelle destination les farines présentées en décharge d'acquits pouvaient-elles recevoir, et par quels bureaux ces décharges pouvaient-elles être faites?

Sur le premier point, l'art. 4 du décret disait expressément :

« Les déclarants s'engageront par une soumission valablement cautionnée à *réexporter ou à réintégrer en entrepôt*, dans un délai qui ne pourra excéder 20 jours, les farines, etc... ».

Ainsi l'admission temporaire cessait d'être exclusivement une extension du régime des entrepôts; les blés admis temporairement ne devaient plus, en effet, sortir nécessairement d'entrepôt et y être réintégrés sous forme de farines; les blés pouvaient venir directement de l'étranger et les farines directement y retourner.

Sur le second point, l'art. 3 du décret autorisait les opérations d'admission temporaire, non plus seulement par quelques ports spécialement désignés, mais par les ports d'entrepôt et les bureaux ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilogs. Mais le décret ne disait pas si la réexportation pouvait se faire par un bureau différent du bureau d'importation. Le régime antérieur devait donc être maintenu et la réexportation se faire nécessairement par le bureau d'entrée.

Ce fut bien cette fois l'interprétation de la circulaire d'application. On comprenait en effet la portée d'une obligation qui, en ôtant aux cessions d'acquits la faculté de se faire à distance, prévenait, dans une certaine mesure, les dangers de l'équivalent quant à la personne, auquel elle enle-

vait toute application pratique (nous verrons pourquoi) [1].

Mais cette interprétation fut loin de satisfaire les meuniers, pourtant si favorisés par le décret. Ils firent remarquer que les pays étrangers où l'on trouve le placement des produits fabriqués ne sont pas ceux d'où proviennent les matières importées; que, dès lors, les points de sortie devaient être autres que les points d'introduction. C'était, disaient-ils, les grever d'une charge très onéreuse que de les obliger à un transport rétrograde de leurs marchandises vers le lieu d'importation.

Une circulaire du 1er mars 1850 [2] les autorisa, sans se fonder d'ailleurs sur aucun décret, à faire ces réexportations par tout bureau ouvert aux importations en admission temporaire.

Dès lors la cession des acquits à distance devenant possible, la pratique de l'équivalent quant à la personne pouvait prendre une extension considérable, la cession des acquits-à-caution un développement indéfini et un véritable trafic s'organiser.

Cette décision du 1er mars 1850 allait trop loin encore dans un autre sens, en détruisant l'harmonie qui existait entre l'admission temporaire et la législation de l'Echelle mobile. Voici, en effet, l'opération abusive qu'elle rendait très facile : on importait du blé en franchise dans une zone où, pour entraver l'importation, les droits étaient élevés, puis on les livrait à la consommation; l'opérateur n'avait plus qu'à compenser ou faire compenser son entrée au moyen d'une sortie faite dans une zone où les droits avaient été très réduits précisément pour éviter que cette zone manquât de blé. La loi était ainsi tournée, le Trésor frustré d'une

(1) V. *infra*, p. 48.

(2) Circulaire des douanes, n. 2372 du 1er mars 1850.

partie des droits; l'agriculteur et le consommateur, l'un dans la zone d'exportation, l'autre dans la zone d'importation, se trouvaient à la fois sacrifiés.

On se hâta d'arrêter ces abus : trois mois après la circulaire, le *décret du 1er juin 1850* (1) décida que les farines provenant de blés en admission temporaire ne sortiraient que par un des bureaux appartenant à la classe et à la section dans laquelle l'importation aurait eu lieu. Le trafic des acquits-à-caution se trouvait ainsi dépourvu d'aliment comme avant la circulaire du 1er mars.

Deux autres questions intéressaient particulièrement la petite minoterie. Quelle serait au minimum la quantité qui pourrait bénéficier de l'admission temporaire? La réexportation des farines se ferait-elle d'un seul coup, en une seule décharge d'acquits ?

Sur le premier point, l'art. 4 du décret du 14 janvier 1850 avait précisé que les déclarations ne seraient pas reçues pour moins de 150 quintaux de froment à la fois ; on tenait, en effet, à ce que l'admission temporaire fût une opération sérieuse et justifiant par son apport au travail national la faveur octroyée. Sur le second point, bien qu'il fût de règle que la réexportation ou la mise en entrepôt ne pût être scindée, la circulaire du 1er mars tenait compte des nécessités du commerce qui vend souvent par parties, pour des époques différentes et pour plusieurs destinations, et elle établissait que, si la réexportation ou la mise en entrepôt se faisait par un seul et même bureau de sortie, elle pourrait s'y faire par parties.

En dernier lieu, que pouvait-il résulter de l'inobservation

(1) *Moniteur* du 6 juin 1850, p. 1841.

du délai de vingt jours accordé pour la réexportation ou la mise en entrepôt? Le décret du 14 janvier 1850 ne dit rien à ce sujet; mais la circulaire d'application du 19 janvier prescrivait d'appliquer, en cas de contravention, les pénalités déterminées par l'art. 5 de la loi de 1836, qui était le droit commun des admissions temporaires. Relativement à l'inobservation des délais, la sanction était très rigoureuse et consistait dans le paiement d'une amende égale au quadruple des droits des objets importés, elle se complétait par l'exclusion du bénéfice de l'admission temporaire.

La pénalité concernant les fausses déclarations consistait en une amende égale au triple de la somme qu'une fausse déclaration aurait permis d'éluder.

Tel fut le régime de l'admission temporaire des blés, aussi longtemps que fut en vigueur le décret du 14 janvier 1850. L'institution, si peu développée jusque-là et à peu près restreinte au port de Marseille, prit sous l'influence du décret une certaine extension; le Nord commença d'en bénéficier, important déjà par exemple en 1859, 148.428 kil. de blé par Armentières, 736.592 kil. par Dunkerque. Nous ne tarderons pas à voir ces chiffres atteindre une autre importance.

B. *L'abolition de l'Echelle mobile et le décret du 25 août 1861.*

Nous avons vu [1] à quelles réclamations donnait lieu, du côté de l'industrie et du commerce, la législation de l'Echelle mobile. Ces réclamations allaient être satisfaites, et l'admission temporaire, adaptée à ce régime douanier, devait en ressentir le contre-coup.

[1] V. p. 30.

Ce qui s'ajouta à ces doléances pour décider les pouvoirs publics à intervenir fut le déficit intermittent, mais trop fréquent, des récoltes. On crut remédier à cette situation en suspendant à plusieurs reprises l'application de l'Echelle mobile : d'abord en 1847 et en 1853, puis par des décrets successivement prorogés jusqu'en 1858. Remise en vigueur en 1859, puis de nouveau suspendue en 1860, la loi de 1832 fut définitivement abrogée par celle du 15 juin 1861.

La loi du 15 juin 1861 fixait uniformément le droit sur les blés à 0 fr. 60 pour 100 kilog. sur toute l'étendue du territoire; on était à l'époque des traités de commerce et ce droit avait bien plutôt un caractère fiscal que protecteur.

L'Echelle mobile était donc supprimée, et avec elle disparaissait la division en classes, en zones ou sections : comment allait maintenant fonctionner l'admission temporaire? Continuerait-on, en maintenant pour elle l'ancienne division, à exiger l'apurement des soumissions à l'intérieur de la même zone, ou lui donnerait-on une nouvelle extension en permettant les compensations sur toute l'étendue du territoire?

Ce fut à la seconde solution qu'on s'arrêta, et le *décret du 25 août 1861* [1] fixa les conditions du nouveau mode de fonctionnement de l'institution :

L'art. 3 du décret autorisait l'importation des froments destinés à la mouture par tous les bureaux ouverts à l'entrée des céréales, et leur sortie par toute frontière, quel que fût le lieu d'importation du blé, à condition toutefois de ne les réexporter que par les ports d'entrepôt réel ou par les bureaux ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilog. Ce ne fut qu'avec le décret du 9 juillet 1868, qui ouvrait tous les bureaux de

[1] *Moniteur du 30 août 1861*, p. 1301.

douane à l'entrée des céréales, que les opérations d'admission temporaire, soit à l'entrée, soit à la sortie, purent se faire dans tous ces bureaux : on créait ainsi le maximum de la latitude dans la faculté de compensation à distance.

Le décret du 25 août 1861 conservait les types et les rendements légaux du décret du 14 janvier 1850, sans maintenir les dispositions de ce dernier décret qui pouvaient se rattacher au fonctionnement de l'Echelle mobile supprimée. Le délai de réexportation était étendu de vingt jours à trois mois.

Le nouveau régime était, comme on le voit, extrêmement favorable aux bénéficiaires de l'admission temporaire, c'est-à-dire aux meuniers ; on le voit mieux encore par la circulaire d'application du décret : « *Ce régime,* disait-elle, *favorise la meunerie en deux points importants : le premier, c'est que ce commerce a la plus grande latitude pour importer les blés qu'il veut faire moudre, et qu'en outre il peut faire sortir les farines qu'il renvoie à l'étranger par toute frontière quelconque, quel qu'ait été le lieu d'importation du blé ; le second, c'est qu'il jouira dorénavant d'un délai de trois mois pour accomplir cette opération* » [1].

Le décret n'accordait cependant toujours pas la faculté de céder son acquit ; l'identique quant à la personne était toujours légal et rien n'en abolissait officiellement le principe, émis en 1836. Mais le défaut d'organisation de l'incessibilité, la latitude que donnait le décret pour les compensations à distance et la tolérance des gouvernements allaient permettre, comme nous le verrons [2], de négocier les acquits-à-caution d'une région à l'autre, dans l'ombre d'abord, puis à ciel ouvert ; le champ était libre au trafic des acquits à caution, qui, en développant l'admission temporaire, allait aussi la dénaturer.

[1] Circulaire des douanes, n° 790, du 27 septembre 1861.

[2] V. trafic des acquits à caution, ch. II, I, B.

CHAPITRE II

LES VICES A SIGNALER DANS LA PRATIQUE DE L'ÉQUIVALENCE. LE TRAFIC DES ACQUITS-A-CAUTION. LES FISSURES. LE DÉLAI D'APUREMENT.

Nous avons montré, dans la première partie de cette étude, comment l'admission temporaire des blés, grâce à des interprétations qui en ont faussé le principe, à la faveur de tolérances administratives qu'imposaient des nécessités pratiques, avait peu à peu perdu son caractère essentiel et originel par l'élimination de l'identique et l'adoption de l'équivalent de la substance, puis de la personne.

Or l'équivalence, dans ces deux modes, ne nous paraît plausible que lorsqu'elle est nécessaire, et si, à ce titre, elle peut être admise pour la substance, nous avons dû la repousser quant à la personne, parce qu'elle est ici sans nécessité.

Ces restrictions que nous demandons dans l'application de l'équivalence nous paraissent une conséquence rationnelle des vices que sa pratique même nous révèle.

Les vices que nous y découvrons et qui, nous semble-t-il, la rendent si peu recommandable, sont au nombre de trois, le *trafic des acquits-à-caution,* les *fissures* et le *délai d'apurement.* Tous les trois ont le même résultat, qui est d'exercer sur le marché national une influence déprimante, soit par une brèche qu'ils font à la protection, soit par leur réper-

cussion sur les cours, et tous les trois n'existent que par la pratique de l'équivalent. Mais ils diffèrent entre eux par le mode d'équivalent dont l'application a respectivement engendré chacun d'eux, ainsi que par le remède dont chacun d'eux est susceptible.

Le vice du trafic des acquits-à-caution tient à l'application de l'équivalent quant à la personne et peut être réprimé par une législation fixe et appropriée.

Le vice des fissures tient à l'application de l'équivalent quant à la substance et ne peut être, non plus que le mode d'équivalence dont il procède, que relativement limité et contenu.

Le vice du délai d'apurement tient à l'application de l'équivalent quant à la personne et de l'équivalent quant à la substance : il est répressible, comme nous le verrons, dans la même mesure où peuvent l'être ces deux modes d'équivalence.

Parlons d'abord du trafic des acquits-à-caution, puisqu'aussi bien il est le premier dans l'ordre des temps qui ait soulevé les plus vives controverses.

I

LE TRAFIC DES ACQUITS-A-CAUTION

A. *Ses raisons d'existence. Son fonctionnement théorique et normal. Ses vices constitutifs. Ses rapports avec la question des zones.*

Lorsque l'admission temporaire fonctionne à l'équivalent quant à la personne, l'importateur qui en bénéficie peut non seulement compenser l'entrée de marchandises étrangères par la sortie d'une quantité équivalente de produits nationaux, ce qui constitue l'équivalent quant au produit, mais encore

charger une autre personne de faire la réexportation à sa place, ce qui constitue l'équivalent quant à la personne proprement dit.

De cette faculté de substitution, entre les substances et entre les personnes, devait résulter l'opération appelée *cession* ou *vente* ou encore *trafic des acquits-à-caution*. Cette dernière dénomination a le plus généralement prévalu, parce qu'en fait l'exercice du droit de céder ou de vendre s'est pratiqué le plus souvent en matière d'acquits sous la forme d'un véritable trafic. Du moment, en effet, où l'acquit pouvait être cédé ou vendu, il devait se trouver ou plus ou moins de cessionnaires que de cédants, ou *vice versa,* et le marchandage naissait comme de lui-même, tout prêt à engendrer l'agiotage et la spéculation.

La cession trouvait d'ailleurs un terrain tout préparé. Songeons seulement à l'inégalité de production entre nos pays du Nord, du Nord-Est ou de l'Est et ceux de l'Ouest et du Midi, les premiers en général surproducteurs, qui ne peuvent, à cause de la cherté des transports, déverser leur trop plein dans le Midi et n'ont de ressource que l'exportation, les derniers plutôt déficitaires avec leur médiocre rendement à l'hectare et la médiocre étendue de leurs terres emblavées, et qui songent plus naturellement à l'importation. Dans ces conditions, ne viendra-t-il pas du Midi importateur, par exemple, un meunier, la main pleine d'acquits, et du Nord exportateur un autre meunier qui ne demandera pas mieux que de les endosser? Et ne peut-on pas facilement supposer le langage que le premier des deux tiendra à l'autre :

« Vous êtes du Nord, où l'on récolte beaucoup de blé, moi du Midi, où l'on n'en récolte pas assez ; il en résulte que vous avez de gros stocks de farine à exporter et que la majeure partie des miennes trouve facilement sa place sur le marché

du Midi. Les blés du pays vous suffisent, il me faut à moi beaucoup de blé dur étranger, soit pour suppléer à l'insuffisance de la production, soit qu'il faille à ma clientèle des farines plus riches en gluten [1] et qu'il m'en faille aussi pour la fabrication des semoules. J'importe donc bien plus que vous en admission temporaire, si même vous importez. Il s'ensuit de là que j'ai dans les mains beaucoup d'acquits dont je ne tirerai bénéfice qu'en réexportant autant de farine que j'ai importé de blé. La situation est donc celle-ci : mon engagement avec la douane me fait une obligation d'exporter, et mon intérêt de garder la majeure partie de mes farines pour la consommation du Midi ; vous, au contraire, vous ne demandez qu'à accroître vos exportations de farine, mais les transports vous coûtent cher, augmentent sensiblement votre prix de revient et vous rendent la concurrence difficile avec l'étranger. — Voici ce que je vous propose et qui nous obligera tous les deux. Comme je ne veux ni réexporter ni payer à la douane le droit de 7 fr. par quintal dont elle m'a affranchi temporairement, je vous abandonne 3 fr. sur la quotité de ce droit et je vous les paye en argent comptant, à la seule charge pour vous d'apurer l'acquit à ma place en exportant en farine l'équivalent d'un quintal de blé. Ces 3 fr. seront pour vous un pur bénéfice, et les 4 fr. qui font la différence seront le mien. Nous aurons fait tous les deux un très bon marché, puisque j'aurai importé sans rien payer à l'entrée, et que vous serez couvert d'une bonne partie de vos frais d'exportation ».

On pense que le marché était vite conclu, sans doute après débat sur la quotité de la somme à payer par l'importateur

[1] Gluten, substance azotée très nourrissante, nécessaire à la fabrication d'un pain savoureux et à celle des pâtes alimentaires qui lui doivent de pouvoir garder leur consistance, même dans l'eau bouillante.

du Midi à l'exportateur du Nord. Il résultait du marché que le premier des deux opérateurs s'assurait une prime d'entrée et octroyait à l'autre une prime de sortie ou *prime d'apurement*.

Ces deux primes, qui représentaient ensemble les 7 fr. de droit de douane, étaient d'ailleurs variables. L'une et l'autre devaient naturellement osciller en sens inverse sur toute l'étendue de ce droit, suivant la loi de l'offre et de la demande, et se tenir, au moins théoriquement, la spéculation ayant souvent faussé ce rapport, dans une certaine relation avec l'écart entre les cours du blé sur les deux marchés national et mondial.

Deux faits essentiels expliquent le jeu de cette oscillation.

Observons d'abord que la protection a pour effet de soustraire le marché intérieur aux influences du dehors. Mais si le cours des blés échappe ainsi aux effets de la concurrence étrangère, il subit, par contre, et du fait même de l'inconstance de la production indigène, des fluctuations qui n'affectent généralement pas les pays non protégés, quelle que soit dans ces pays la variabilité des récoltes. Etant donné en effet le grand nombre des sources où s'alimente un pays non protégé, le cours des marchés tend naturellement à y rester plus uniforme. D'où il suit que les variations de l'écart entre les cours du marché protégé et ceux du marché qui ne l'est pas dépendent bien plus naturellement des variations mêmes du marché protégé que de la situation infiniment moins variable du marché non protégé. — Observons ensuite que la prime payée par l'importateur à celui qui se charge d'exporter doit être en principe équivalente à l'écart des cours entre les deux marchés, s'il veut que le cessionnaire y trouve son compte et qu'il estime plus avantageux pour lui de vendre à l'étranger que dans le pays même.

Dans ces conditions, quand la prime d'apurement tendra-t-elle à monter? Quand l'écart entre les deux marchés deviendra plus sensible, comme il arrive généralement dans une année déficitaire et en pays protégé. Les importatenrs disposés à céder leurs acquits seront nombreux, par l'intérêt qu'ils auront à faire des importations compensatrices du déficit; en revanche, les cessionnaires se feront plus rares, le même déficit les disposant moins à exporter. Il y aura donc abondance de l'offre et rareté de la demande, et par suite une chance de hausse pour la prime. Toutefois cette prime ne saurait jamais atteindre le chiffre même du droit de douane sans perdre du même coup sa raison d'être : où serait le bénéfice de l'importation temporaire, si rien ne reste à l'importateur des 7 fr. de droits dont on l'affranchit? N'aurait-il pas alors plus d'avantage à importer directement au commerce spécial [1], où le paiement des droits est la seule formalité? — La prime d'apurement fut, par exemple, très élevée en juin 1897 : c'était la conséquence d'un énorme déficit dans la production, déficit qui avait même nécessité une suspension du droit de douane.

La prime d'apurement tendra, au contraire, à descendre, si l'écart entre les deux marchés est peu sensible, c'est-à-dire généralement si la récolte est abondante. A l'inverse précisément de la situation précédente, les acquits seront plus demandés et moins facilement offerts, et la prime tendra à la baisse. Mais cette baisse aussi s'arrêtera avant de tomber à zéro, puisque la prime n'existant plus, ce serait maintenant

[1] Le *commerce spécial* est constitué pour la douane : à l'entrée, par les marchandises déclarées pour la consommation; à la sortie, par les marchandises déclarées en simple exportation, c'est-à-dire qu'on déclare extraire de l'intérieur. Il fait partie intégrante du *commerce général* qui comprend les importations et les exportations de toute nature (régimes précités, puis entrepôt, dépôt, admission temporaire transit, réexportation).

l'exportateur qui n'aurait plus d'intérêt à se charger d'un acquit : lui aussi préfèrera exporter simplement au commerce spécial. — Ainsi, par un exemple inverse du précédent, l'abondance de la récolte de 1899 faisait tomber la prime d'apurement à 3 fr. en novembre (elle était même descendue pour les blés durs à 0 fr. 50 en août 1898).

En résumé, la prime d'apurement tendra normalement à n'être ni au-dessus ni au-dessous de l'écart entre les deux marchés national et mondial. Mais ce n'est là qu'une tendance, et nous verrons comment les fluctuations de l'offre et de la demande des acquits, indépendantes parfois de la situation des marchés des blés, peuvent influer sur cette tendance et l'empêcher de devenir une règle et une loi.

Il semblerait, après ce que nous avons dit du trafic des acquits, que cette opération dût être au moins tolérée, puisqu'elle offre l'avantage de combler le déficit de certaines régions et d'offrir à d'autres un moyen d'écouler utilement leurs excédents, puisqu'elle permet de niveler les stocks de blés en facilitant à la fois l'importation dans le Midi et l'exportation dans le Nord. Mais ces avantages, s'ils peuvent exister, sont loin de compenser les vices par où le trafic des acquits se prête à de vives et justes critiques.

Nous allons parler, dans ce paragraphe, de ceux de ces vices que nous appelons *constitutifs* et qui tiennent à son existence même.

On peut lui reprocher, en premier lieu, de dénaturer l'admission temporaire et de faire d'une simple opération de transit, destinée à développer l'industrie nationale, un instrument d'échange et de compensation, et le reproche est juste. L'acquit n'est-il pas, en droit, personnel à qui l'a créé? Est-il cessible et aliénable? L'obligation qu'il implique n'est-elle

pas d'un genre tout spécial? L'admission temporaire est un régime de faveur, et, comme telle, doit être interprétée restrictivement; on ne trafique pas d'une faveur. Affectant un impôt, chose *extra-commercium,* peut-elle faire l'objet d'une convention? Le code civil le nie (art. 1128 et 1138); on ne trafique pas d'un impôt. N'oublions pas d'ailleurs que la négociation des soumissions s'est en fait illégalement opérée, car la loi n'a jamais autorisé expressément les cessions.

D'autre part, le simple fait de la cession, qui permet à l'importateur de partager avec un autre les 7 fr. de droits que la douane a consenti à ne pas encaisser, ne va-t-il pas à l'encontre des intentions du législateur? Celui-ci a précisément voulu que le tarif douanier servît à égaliser le prix de revient entre le produit national et le produit étranger; il a voulu, en haussant de 7 fr. le prix du blé exotique, lui rendre moins facile l'accès du marché intérieur et sa concurrence moins désastreuse pour le blé indigène. La cession fait le contraire en transformant l'admission temporaire en admission définitive, puisqu'en fin de compte les droits ne seront jamais payés et qu'elle finit par aboutir à un privilège dont profite seul le blé étranger; au lieu de hausser son prix de revient pour l'amener avec le nôtre à un niveau moyen, c'est à lui que la cession permet d'entrer à bas prix et de prendre sur le marché la place de nos blés. Le trafic défait donc ce qu'a voulu faire la protection.

Mais là ne s'arrête pas le méfait du trafic. Il n'est pas seulement dommageable à la protection, il en est la négation même. Il agit, pourrait-on dire, comme une échelle mobile à rebours et graduée en sens inverse de l'intérêt le plus général. Ainsi, comme nous l'avons déjà indiqué, c'est dans le temps même où la récolte est le plus abondante que la prime d'exportation tend à devenir presque nulle, et elle tend à son

maximum quand la récolte est déficitaire; il en va de même pour la prime d'importation, qui atteint son maximum s'il y a abondance et descend à son minimum s'il y a déficit. Que deviennent, dès lors, la protection et les effets bienfaisants qu'en attendait le marché?

Par ce que nous venons de dire du trafic des acquits, on a dû voir quels vices nous révèle le seul fait de son existence; si graves qu'ils soient, ce ne sont encore pour ainsi dire que ses vices naturels, ceux que le fait même de sa pratique entraînait forcément; mais, en continuant de le suivre dans son évolution, nous verrons s'y en ajouter d'autres, encore plus graves (depuis le décret du 9 août 1897), nous voulons parler de l'agiotage et de la spéculation (1).

Sans aller jusqu'à supprimer le trafic absolument, ce qui eût demandé une organisation très délicate de l'incessibilité, on devait tout au moins se préoccuper de le restreindre autant qu'il était possible, en prohibant les cessions à distance : c'est de là qu'est venu le *régime des zones*. Voyons de quel principe est sorti l'établissement de ce régime.

Il n'est pas douteux que si l'importateur du Midi ne peut céder son acquit à l'exportateur du Nord, l'avantage offert par le trafic disparaît avec la possibilité d'un accord entre deux intérêts opposés. Or cette opposition d'intérêts n'existe plus si l'on condamne l'apurement à s'effectuer, non plus dans la région du Nord, mais dans la seule région du Midi. Les cours dans une seule et même région ne subissant guère de différences très sensibles, négociants et meuniers ont partout presque les mêmes intérêts. A quoi bon, en effet, pour le meunier du Midi déficitaire, offrir son acquit à un autre meunier du même pays, que les hauts prix du blé sollicitent peu à expor-

(1) V. chap. II, I, E.

ter et qui exigera une prime au moins égale au montant des droits? Il préfèrera, s'il fait de l'importation temporaire, la faire tout seul et se payer la prime à lui-même, c'est-à-dire décharger ses propres acquits. Le seul intérêt qu'aura pour lui l'admission temporaire sera d'y trouver un accroissement de main d'œuvre et de pouvoir substituer des essences étrangères aux essences indigènes, mais la substitution se faisant dans la même région n'exercera pas une trop forte pression sur les cours.

Il s'ensuit donc que la restriction en étendue de la pratique de l'équivalence doit nécessairement contribuer à ramener l'admission temporaire aux conditions qui font sa véritable raison d'être. Aussi faut-il regretter que le principe de cette restriction ne soit pas devenu la règle fixe et absolue de la législation en matière d'acquits-à-caution. Nous voyons au contraire les gouvernements successifs varier sur ce point au gré des influences du moment et des suggestions contradictoires qu'ils subissent d'une époque à une autre, tantôt restreignant à certaines régions, à certaines zones d'étendue variable, cette faculté de cession des acquits, tantôt en autorisant l'exercice sur tout le territoire, supprimant tour à tour ou rétablissant le trafic, et ne faisant taire les plaintes de la meunerie qu'en soulevant celles de l'agriculture ou *vice versa*. De là est née la *question des zones*, étroitement liée à celle du trafic des acquits-à-caution.

B. *Conséquences de la suppression des zones prononcée par le décret du 25 août 1861. Mise en pratique du trafic des acquits-à caution.*

Nous avons vu, dans notre première partie [1], que la circulaire du 1er mars 1850, en permettant les réexportations par

[1] V. *supra*, p. 35.

tous les bureaux ouverts aux opérations d'admission temporaire, avait déjà donné un premier encouragement au trafic des acquits, encouragement vite réprimé d'ailleurs par le décret du 1er juin 1850, qui appliquait à l'admission temporaire le système des classes et zones de l'Echelle mobile.

Avec le décret du 25 août 1861, les classes et zones disparaissaient, le pays confinait partout à une seule et même ligne douanière : la faculté d'apurement par tous les bureaux frontières allait donc développer le trafic des acquits-à-caution, mais sous la forme d'un commerce normal de la cession des acquits ; nous ne verrons que plus tard apparaître la spéculation.

A la faveur des cessions, les blés exotiques importés temporairement, notamment par Marseille, restaient dans la consommation méridionale, tandis que, par les ports de l'Océan et de la Manche, notamment par Dunkerque, ou par la frontière du Nord-Est, s'effectuait sous la forme d'exportation de farines françaises la contre-partie de ces importations.

N'oublions d'ailleurs pas qu'à cette date de 1861, on était encore sous l'influence des traités de commerce et que le droit de douane de 60 centimes était bien plutôt fiscal que protecteur. La protection était d'autant moins nécessaire que nos cours étaient alors généralement inférieurs à ceux de l'étranger, qui n'avait pas encore développé sa production comme il l'a fait de nos jours. Cette infériorité de nos cours, en nous mettant en bonne posture vis-à-vis du marché international, empêchait l'écart entre les cours sur les deux marchés d'exercer une influence appréciable sur la quotité des primes attachées à la cession des acquits. L'offre et la demande ne se réglaient que sur l'état du marché intérieur, et la prime d'apurement s'arrêtait en fait à la moitié du droit quand la récolte et le prix du blé étaient eux-mêmes dans la

moyenne; la prime oscillait autour de cette moyenne vers la hausse ou vers la baisse, suivant l'abondance ou le déficit de la récolte.

On s'est prévalu de l'insignifiance de ce droit de 60 centimes pour excuser le trafic et en déduire qu'il était irrépréhensible et inoffensif. Mais nous répondrons qu'à ce droit de 60 centimes sur les blés importés s'ajoutait une surtaxe de pavillon, elle aussi de 60 centimes, et applicable aux navires étrangers qui faisaient à eux seuls la plus grande partie de l'importation des blés exotiques ; d'où il résulte que l'étendue du droit dans laquelle pouvait varier la valeur de l'acquit-à-caution s'élevait en fait à 1 fr. 20 et augmentait d'autant le tort fait à la protection, c'est-à-dire le dommage causé au producteur national. Si l'on nous dit que cette surtaxe fut supprimée par un décret du 13 novembre 1867, nous admettrons pour ce qu'elle vaut l'atténuation du dommage due à cette suppression; il n'en reste pas moins que ce dommage était toujours appréciable.

Au mal causé par le trafic à la production indigène s'ajoutait le tort fait à la consommation. A peu près indifférente dans les années d'abondance aux opérations d'admission temporaire, la consommation souffrait injustement, dans les mauvaises années si fréquentes, des facilités que la prime donnait à l'exportation. N'étaient-ce pas, en somme, les consommateurs qui payaient les frais des droits soustraits à l'Etat, et qui, comme contribuables, subissaient le contre-coup du dommage causé au budget public ? Ainsi, dans les deux années 1866 et 1867, les recettes perdues de ce fait par le Trésor, au profit de la meunerie et des trafiquants, atteignaient un chiffre de près de 6 millions. Sur 6.019.000 quintaux de blé importés en admission temporaire pendant ces deux années, presque tous sous pavillon étranger, les quatre

cinquièmes, soit 4.808.000 quintaux, étaient destinés à la consommation locale; ces 4.808.000 quintaux, à 1 fr. 20 le quintal, représentaient exactement une somme de 5.769.600 fr., que le commerce des acquits faisait passer dans le coffre-fort des trafiquants et dont il frustrait l'Etat.

Nous pouvons dire maintenant qu'en supprimant le trafic des acquits on n'eût pas sensiblement ralenti ni atteint la vitalité nationale, et que ses inconvénients eussent suffi à justifier sa disparition. Ces inconvénients se firent, du reste, assez fortement sentir pour soulever chez les agriculteurs de légitimes réclamations ; nous allons voir quelques années plus tard ces réclamations aboutir à des mesures singulièrement restrictives et qui enlèveront toute raison d'être au trafic des acquits-à-caution ; ce sera l'objet du décret du 18 octobre 1873.

C. *Le décret du 18 octobre 1873. Rétablissement des zones. Disparition du trafic des acquits-à-caution.*

Les plaintes de l'agriculture contre la législation de 1861 s'étaient encore accentuées à mesure que la baisse des prix à l'étranger rendait la protection plus nécessaire et que le trafic des acquits devenait plus menaçant.

Les agriculteurs du Midi réclamaient contre l'envahissement du marché par d'énormes quantités de blé temporairement admises, qui venaient leur rendre la concurrence impossible sur leur propre marché par l'infériorité même de leurs prix. On peut, en effet, juger de cette invasion exotique par le chiffre extraordinaire de 3 millions de quintaux auquel s'était élevée l'admission temporaire des blés en 1867 et 1869. Le préjudice causé de ce fait à nos producteurs s'étendait par contre coup jusque dans les départements de l'Isère,

de la Lozère, de la Loire, du Rhône et du Jura, où l'on protestait avec la même énergie.

Le gouvernement s'émut donc et intervint. Les décrets des 10 et 28 mars 1866 prescrivirent une grande enquête agricole sous la direction d'une commission financière siégeant à Paris et chargée de recevoir et de centraliser les rapports de commissions régionales et leurs réponses à un questionnaire uniforme. Conduite et poursuivie avec le plus grand soin, l'enquête de 1866 écarta tout d'abord la question de modification du régime douanier des céréales : les prix qu'atteignait le blé ne justifiaient pas une augmentation de tarif. Elle s'en prit par contre au régime de l'admission temporaire dénaturé par le trafic des acquits. Le commissaire général de l'enquête établissait dans son rapport que, de 1861 à 1867, sur 1.800.000 quintaux de blé introduits temporairement par le littoral de la Méditerranée, il n'en était ressorti par les mêmes bureaux que 350.000 ; tout le reste, soit 1.300.000 quintaux, était entré dans la consommation sans payer de droits. Le Ministre de l'agriculture et du commerce, M. Louvet, dans son rapport sur l'enquête, daté du 19 mai 1870, concluait à son tour, et entre autres réformes, à la modification de l'admission temporaire, attendu, disait-il, qu'avec le trafic des acquits « on peut faire sortir des farines par un point de la frontière autre que celui par lequel l'importation des blés s'est effectuée » [1]. Le volume publié des résultats de l'enquête posait en tête d'un de ses paragraphes cette question précise et significative : « Quelle influence attribue-t-on aux opérations d'admission temporaire des blés étrangers pour la mouture et de réexportation de farines, à l'application des règle-

[1] Rapport sur l'enquête agricole, *Journ. off.* du 20 mai 1870 ; *Journal des économistes*, XIX, juillet à septembre 1870, pp. 128 et 404.

ments spéciaux relatifs à ces opérations, notamment en ce qui concerne les acquits-à-caution ? »

Cette enquête de 1866 n'avait pas encore produit ses effets, quand survinrent les événements de 1870, qui firent ajourner toute solution. Ce ne fut qu'en 1873 que M. de Mornay fut chargé de remettre la question au point en centralisant les documents des commissions régionales. Son rapport général présenté à la commission supérieure nous révèle que la majorité des départements (26 contre 22) était hostile au remaniement de l'admission temporaire, ce qui ne l'empêchait pas de conclure à la nécessité de supprimer le trafic des acquits en obligeant l'importateur à réexporter les farines par les mêmes points de la frontière par où s'était faite l'importation du blé. Rapprochons de cette conclusion une déclaration du Directeur général des Douanes, M. Amé, qui, dès 1860 et en qualité de Directeur des douanes et contributions indirectes à Bordeaux, avait été des premiers à signaler les inconvénients du trafic des acquits. Consulté dans l'enquête sur l'agriculture, écoutons comment il s'exprime sur le compte de l'admission temporaire : « Je n'irai pas, dit-il, jusqu'à proposer la suppression complète du régime des admissions temporaires de blés. Ce qui, dans ce régime, constitue, à mon avis, l'abus, c'est la faculté d'importer, dans une des zones du territoire, des blés qui restent en franchise dans cette zone et d'exporter en compensation par une autre zone des farines françaises qui n'ont aucun droit à la prime ». Un autre haut fonctionnaire, Administrateur des douanes, M. Ramond, dans un rapport daté de 1871, dénonçait le trafic comme nuisible à la protection. De tels témoignages, et si puissamment autorisés, eurent une grande part dans les décisions de la commission supérieure chargée de statuer définitivement ; elle approuva à une majorité considérable les con-

clusions de M. de Mornay, se prononçant avec lui pour l'obligation de réexporter par le bureau d'importation : c'était un retour heureux aux dispositions de 1850. Si le trafic n'était pas, du coup, anéanti, il allait du moins se sentir plus gêné dans ses mouvements.

Des circonstances extérieures vinrent précipiter ce mouvement de réforme. La Belgique, si voisine de notre frontière du Nord, voyait dans les substitutions à distance des primes de sorties déguisées pour les farines françaises, qui venaient alors inonder son marché et créaient aux farines belges une insupportable concurrence. Le gouvernement de ce pays adressa des remontrances au nôtre, le menaçant d'établir une taxe spéciale sur les farines françaises et de la maintenir aussi longtemps que serait maintenue la prime d'apurement. En conséquence, les deux gouvernements arrêtèrent les termes d'une disposition qui devint l'article 5 du protocole annexé au traité conclu avec la Belgique le 5 février 1873 et qui est ainsi conçu :

« *Les graines et fruits oléagineux importés en France sous le régime de l'admission temporaire ne pourront donner lieu à des exportations que par les bureaux de la direction où l'importation aura été effectuée* ».

Ce traité créait une nouvelle situation d'où résultait nécessairement l'établissement de *zones d'importation et d'exportation* et qu'allait consacrer le *décret du 18 octobre 1873* (1).

L'art. 1er de ce décret spécifiait :

« L'art. 3 du décret du 25 août 1861 est modifié ainsi qu'il suit :

» Les froments étrangers destinés à la mouture pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales.

» La réexportation des farines ne pourra s'effectuer que par les bureaux

(1) *Journ. off.* du 19 octobre 1873, p. 6442.

de douanes de la direction par laquelle l'importation des froments aura lieu.

» Les bureaux de réexportation devront être des ports d'entrepôt réel ou des bureaux de douane ouverts, soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilogs ».

Ainsi chaque direction de douane formait une zone, le trafic des acquits perdait à peu près tout son intérêt ; mais ces zones ne formaient pas une barrière infranchissable, et pourvu que les farines eussent été présentées et vérifiées au bureau compétent, elles pouvaient être ensuite dirigées, sous le couvert d'un passavant et de la formalité du plombage, sur un bureau quelconque pour leur sortie définitive.

Le système adopté en 1873 était donc un moyen terme entre le système plus restrictif de M. de Mornay, c'est-à-dire l'apurement par le bureau d'entrée, et un autre système divisant le territoire en quatre ou cinq grandes zones d'importation et d'exportation, système plus libéral, mais qui n'eût supprimé qu'imparfaitement le trafic.

Cette création des zones par le décret de 1873 eut pour première conséquence de soulever les protestations de la meunerie, qui réclamait une plus grande extension de l'exportation de ses produits. Le Conseil supérieur du commerce, de l'agriculture et de l'industrie, à qui la question fut posée, occupa toute sa session de décembre 1876 et de janvier 1877 à faire une enquête sur le régime des admissions temporaires. Le directeur général des douanes, M. Amé, admettait à la rigueur l'extension des zones quand la minoterie se trouverait plus près du bureau-frontière d'une zone voisine ; mais il s'opposait nettement à toute mesure susceptible de faire renaître le trafic des acquits. C'était aussi l'avis du ministre de l'agriculture et du commerce, M. Teisserenc de Bort, et bien que le Conseil supérieur se fût prononcé dans le sens

des meuniers et pour la suppression des zones, le Gouvernement, se refusant à prendre une décision, laissa les choses en l'état.

L'admission temporaire fut ainsi maintenue jusqu'en 1896 telle que l'avait réglementée le décret de 1873. Pendant cette longue période, la question des zones fut souvent à l'ordre du jour; elle fut d'autant plus passionnément discutée, que les changements survenus dans les conditions de la production mondiale en rendirent d'autres nécessaires dans notre législation douanière des céréales.

D. *Extension de la protection dans la législation douanière des céréales. Influence de cette extension sur la question des zones. Leur suppression progressive par les décrets des 29 juillet 1896, 31 décembre 1896 et 9 août 1897.*

A mesure que les pays jeunes se développaient, que, grâce à la fertilité de leur sol, au bon marché de leur main-d'œuvre et de leurs transports, ils devenaient des concurrents plus redoutables, les vieux pays comme ceux d'Europe, et particulièrement la France, reconnurent la nécessité de se protéger. Dès 1878, grâce à des récoltes exceptionnelles et à des frets très réduits, l'Amérique était en mesure d'importer en France une grande quantité de ses blés, et ce commerce ayant bientôt pris une très grande extension, au détriment de notre agriculture, une loi de défense devint nécessaire : ce fut la *loi du 28 mars 1885* qui inaugura en France le régime franchement protecteur, en élevant d'un seul coup les droits sur les blés de 0 fr. 50 à 3 fr. le quintal. Le progrès d'année en année plus menaçant de la concurrence étrangère porta bientôt ce droit de 3 à 5 fr. par la *loi du 29 mars 1887,* puis au chiffre de 7 fr., où il est encore, par

la *loi du 27 février 1894*. Par mesure de prudence et en prévision d'une récolte déficitaire qui nécessitât une introduction importante de blés étrangers, le Parlement disposa par la *loi du 30 mars 1887* que dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élèverait à un taux alarmant pour l'alimentation publique, le Gouvernement pourrait, en l'absence des Chambres, suspendre en tout ou en partie les effets des droits de douane, par un décret pris en Conseil des Ministres. Plus tard fut promulguée une autre loi, la *loi du 11 janvier 1892*, établissant un tarif général des douanes, mais qui ne changeait rien au régime douanier des blés et laissait subsister tel quel celui de l'admission temporaire dans ses dispositions spéciales au blé. Enfin, par le *décret du 9 février 1894*, la protection pénétra dans la législation même de l'admission temporaire. Ce décret visait notamment, sans que ce fût son seul objet, à satisfaire les réclamations de l'agriculture sur un point important : nos producteurs s'élevaient avec raison contre l'accumulation, dans les entrepôts d'Europe, de gros stocks de blés extra-européens qui attendaient l'occasion propice pour envahir notre marché. Le décret disposait donc que « les blés d'origine extra-européenne importés des entrepôts d'Europe ne seraient admis au bénéfice de l'admission temporaire qu'à la condition d'acquitter la surtaxe d'entrepôt ». Cette disposition ne pouvait qu'être profitable non seulement à nos producteurs, mais en même temps à notre marine marchande, sans faire le moindre tort à la minoterie.

Après ce rapide exposé des modifications apportées à la législation douanière des blés sous le régime de la multiplicité des zones, voyons quelle fut l'influence de ces modifications sur la suppression des zones, qui eut lieu progressivement en 1896 et en 1897.

L'augmentation des tarifs douaniers, dans un pays comme la France, qui produisait moins qu'il consommait, devait avoir pour effet de faire monter le prix du blé à l'intérieur et d'encourager la production. Ce fut, en effet, ce qui arriva : stimulés par la protection, nos agriculteurs réalisèrent des progrès considérables dans leurs procédés de culture et mirent d'autant plus d'ardeur à activer leur production qu'ils en attendaient un prix rémunérateur : attente bien fondée, puisque le droit de douane jouait encore dans son entier.

Le jour malheureusement arriva où l'accroissement même de la production entraîna de fâcheux effets pour notre agriculture. On peut juger de cet accroissement par les récoltes de 1894, 1895, 1896, qui produisirent de 92 à 93 millions de quintaux de blé, avec une consommation de 95 millions, alors que la plus belle récolte depuis 1872, celle de 1874, n'avait donné que 80.000.000 de quintaux.

Cette abondance continue du blé sur le marché devait forcément amener une baisse des prix disposant le producteur à vendre son blé trop bon marché ou même au-dessous de son prix de revient. C'est à dire que la crise du blé commençait à naître.

Un tel état de choses devait amener ceux qui en étaient victimes, c'est-à-dire les agriculteurs, à se défendre contre les effets d'une mévente qui menaçait de s'aggraver avec les années.

D'où venait donc l'impuissance des tarifs douaniers à remédier au mal? Etait-ce uniquement de l'abondance de la récolte ? Mais la récolte étant encore déficitaire, rien n'empêchait le droit de douane de jouer et de produire son effet ; s'il ne jouait pas, n'était-ce pas à l'admission temporaire qu'il fallait s'en prendre, à la pression qu'elle exerçait sur le marché, ou aux fissures auxquelles elle se prêtait ?

On demandait donc la suppression de l'admission temporaire ou tout au moins la révision des taux d'apurement.

La meunerie, sur ce point, l'entendait autrement. Intéressée au trafic des acquits-à-caution, elle répondait par des dénégations énergiques à l'endroit des fissures et soutenait que la crise de l'agriculture provenait uniquement de la suppression des zones, affirmant que le retour au trafic des acquits était le seul remède à la situation.

Ces derniers arguments ne furent pas sans effet, puisque, en fait, la suppression des zones allait finir par être décrétée ; mais étaient-ils vraiment irréfutables ? Laissons de côté la question de fissure qui sera traitée à sa place, et voyons la valeur des raisons dont la minoterie se prévalait pour demander la suppression des zones et le rétablissement du trafic.

Tout d'abord, disaient les meuniers, le trafic des acquits ne nuit à personne ni à rien. Céder son acquit n'est pas répréhensible, puisque la quantité de blé importée recevra ultérieurement décharge d'une quantité équivalente de farine. Cet acte de cession ne regarde que nous. La douane ne peut se plaindre puisqu'il n'y a pour elle aucun droit à percevoir et que nous avons compensé nos entrées par autant de sorties ; l'agriculture non plus, puisque les quantités de blé ne sont pas augmentées sur le marché national. Le trafic est donc légitime ; nous ajoutons qu'il est nécessaire. Depuis qu'un droit de 3, 5, 7 francs par quintal a frappé les blés étrangers et que le prix du blé sur nos marchés est de 3 fr. en moyenne plus élevé que sur les marchés anglais et belges, nous ne pouvons plus travailler les blés français pour l'exportation. Nous réclamons donc, non seulement pour nous, qui travaillons en vue de l'exportation, mais encore pour toute la culture française, la faculté de réexporter par un port quelconque, fût-ce Dunkerque, le Havre, Nantes. La

Rochelle ou Bordeaux, les quantités de farines équivalentes à celles de nos blés importés, et nous réclamons dans ce but la suppression des zones et le rétablissement du trafic. Nous pourrons ainsi nous constituer une prime qu'on ne pourra plus accuser d'être, comme sous le régime de 1861, un pur bénéfice, mais qui sera simplement la compensation de l'infériorité où nous sommes, du fait du droit de douane, vis-à-vis de l'étranger. Là est le seul moyen de donner du blé par l'importation aux régions du Midi qui en manquent, mais surtout de permettre aux régions du Nord, qui en surabondent, d'écouler leur excédent par l'exportation, le seul aussi de rendre la vie possible à l'agriculture comme à la meunerie. Que fait-on avec le système actuel? On laisse sans blé ceux qui n'en ont pas, et on en laisse trop à ceux qui n'en savent que faire ; une semblable situation ne peut durer, car des deux côtés vous compromettez de grands intérêts et vous laissez tout le monde en souffrance, industrie, commerce et production.

Ainsi, pour les meuniers, la question des zones regardait tout le monde et l'intérêt général demandait qu'on les supprimât.

A suivre cette argumentation, qui résume les observations présentées par les principaux partisans de la meunerie, notamment M. Colson-Blanche, président de l'Association nationale de la Meunerie française, et M. Couteaux, sénateur de la Vienne, on serait tenté de croire, comme on l'a dit plus tard, que le régime qu'ils proposaient eût été en vérité comme « *la poésie de notre régime économique et industriel* ». Il faut bien croire aussi que leurs arguments avaient une certaine force, puisqu'ils finirent par être écoutés favorablement, non plus seulement dans les milieux industriels et commerçants, mais jusque dans le monde agricole ; nous

nous en apercevrons bientôt. Ils nous paraissent, à nous, purement spécieux et ne valent que par l'habile construction d'une fausse théorie. Sans revenir sur ce que nous avons dit déjà pour condamner le trafic, nous y ajouterons que, si la suppression des zones était en effet susceptible de dégager le marché surproducteur, ce résultat avait pour contre-partie de très graves inconvénients. Les meuniers ne sacrifiaient-ils pas complètement tout le marché déficitaire, où les prix n'étaient que tout juste rémunérateurs, et qu'allaient envahir des stocks de blés affranchis des droits de douane ? Pourquoi, s'il était nécessaire de dégager certains marchés, ne pas chercher le remède autre part que dans un système nuisible à d'autres régions ? Ne verrait-on pas dans le trafic des acquits, bien plutôt que la poésie du régime, une sorte de « *caricature de l'admission temporaire* », comme on l'a dit aussi ?

Le trafic était d'autant plus à craindre que, depuis la législation de 1861, la situation économique s'était singulièrement modifiée; les relations internationales et le mouvement des échanges avaient pris une telle extension, que le trafic succédant au régime des zones risquait de ne plus servir que les intérêts des gros meuniers et des spéculateurs, étant donné surtout l'élévation du droit porté de 0,60 à 7 francs.

La grosse meunerie, en effet, placée à proximité des ports, fortement organisée et disposant de puissants capitaux, possédait de tels moyens d'action, au dedans comme au dehors, par ses relations de commerce et ses correspondants, que, par le trafic des acquits, elle eût sans peine enlevé toutes ressources à la petite meunerie de l'intérieur et imposé même ses volontés à l'agriculture, dont la crise commençait à devenir aiguë. Rien de plus facile, par exemple, aux gros meuniers que d'exercer sur les cours une pression calculée,

de s'assurer par là presque tout le bénéfice des primes d'apurement, et de n'en rien laisser aux producteurs déjà si atteints par la mévente. Ils ôtaient ainsi à ces derniers, que leur nombre même empêchait d'organiser efficacement leur défense, tout moyen de relever les prix de leur blé et de faire des ventes rémunératrices.

Ecoutons ce que disait en 1894, sur le rôle de la grosse meunerie, un des porte-parole de la meunerie de l'intérieur, M. Coudert, membre de la chambre de commerce de Clermont-Ferrand : « Les blés étrangers, indispensables à la grosse meunerie française, lui coûteraient actuellement, si les choses se passaient normalement: coût à l'entrepôt 12 fr. les 100 kil. + 7 fr. de droits = 19 fr., alors que les blés français coûtent 17 fr. seulement, soit 2 fr. de moins.

» Au lieu de payer les 7 fr. de droits, MM. les Meuniers prendront ces blés en admission temporaire et apureront leurs acquits avec des produits de blés français qu'ils vendront à l'étranger; or ces blés coûtent 17 fr. Par leur sortie, les meuniers évitent le paiement du droit de 7 fr., cela revient à toucher 7 fr. de prime. Ces blés leur coûtent par suite 10 fr. les 100 kil. seulement; ils réalisent donc un bénéfice de 2 fr. Mais par ce moyen-là, ils touchent la prime à l'exportation que nous demandons pour l'agriculteur français » ([1]).

La spéculation, d'autre part, était devenue autrement redoutable qu'elle ne l'était en 1861. Ce ne serait même plus maintenant aux meuniers et aux exportateurs qu'irait la meilleure part des bénéfices du trafic, ce serait à de louches intermédiaires, joueurs à la hausse et à la baisse, qui pratiqueraient un agiotage savamment combiné.

([1]) Etude d'une modification au régime douanier actuel sous le patronage des sénateurs, des députés, du conseil général, des chambres de commerce, du syndicat départemental agricole et du syndicat de la meunerie du département du Puy-de-Dôme, p. 13, 1894.

Quelle que fût la force de ces critiques, elles n'exercèrent pas une action décisive sur les discussions qui eurent lieu à cette époque dans les milieux dirigeants. La meunerie travaillait de toutes ses forces à influencer l'agriculture dans le sens qui était le sien. M. Colson Blanche affirmait, au congrès de la meunerie en 1896, la solidarité des intérêts de l'agriculture et de la meunerie. Le secrétaire général de l'association de la meunerie française, M. Cornu, disait, le 3 mars 1896, dans le principal organe de la meunerie, le *Marché Français :* « Il nous faut maintenir envers et contre tous nos débouchés; il y va du salut de la culture du blé en France et du travail national. *Vouloir séparer ce qui est intimement uni : l'agriculture et la meunerie*, serait une faute impardonnable ». Plusieurs chambres de commerce (1) se prononçaient pour la suppression des zones. L'agriculture allait se laisser persuader, d'autant mieux qu'en compensation de cette suppression, elle comptait sur celle de la fissure résultant des apurements de farines à 60 p. 100 (2).

Le Gouvernement lui-même ne devait pas tarder, après une résistance de 23 ans, à prononcer la suppressiou relative et progressive, sinon immédiate et absolue, des zones douanières.

Il invitait, en janvier 1896, le Conseil supérieur du commerce à examiner, entre autres questions économiques, celle des admissions temporaires des blés. Le rapport présenté à cette occasion par le directeur du commerce, M. Chandèze, à son ministre, jugeait acceptable la faculté pour les farines par tous les bureaux de *deux directions* de douanes limitrophes de celle où était le bureau d'importation; mais le rapporteur ne s'en opposait pas moins, en principe, à toute mesure

(1) Entr'autres Dieppe, séance du 18 décembre 1895, Le Mans, 25 janvier 1896.
(2) V. chap. II, II, A, a.

nuisible à la protection. « La restriction imposée par le décret de 1873, disait-il, est une résultante nécessaire de ce principe essentiel de la législation sur l'admission temporaire, que *la marchandise introduite sous ce régime doit être réexportée à l'identique.* Comme il n'existe aucun moyen pratique de s'assurer que les farines exportées proviennent réellement des blés étrangers importés, on a dû suppléer à l'absence d'un contrôle effectif en annulant, par des restrictions de sortie sur une zone étroite, l'avantage que la substitution des farines pourrait procurer à la meunerie. On a supprimé ainsi le trafic des acquits-à-caution. Dans l'état actuel de la législation, il ne serait possible d'autoriser la sortie des farines par une frontière autre que celle par laquelle a lieu l'importation des blés qu'en obligeant le minotier à justifier, d'abord du *convoyage des blés du point d'importation à l'usine* sous la surveillance du service des douanes, et ensuite du *convoyage des farines du moulin au bureau de sortie*; ce n'est pas là ce que demandent les minotiers, qui désirent, au contraire, voir adopter le système de l'Equivalent sans restriction » ([1]).

Le Conseil supérieur du commerce, repoussant une proposition de la Chambre de commerce de Marseille de diviser le territoire en deux zones, acceptait la division du territoire en quatre zones, division que seraient chargés d'établir des délégués nommés par l'association nationale de la Meunerie française ([2]).

Le Conseil supérieur de l'agriculture, consulté aussi sur la question des zones, d'abord hésitant entre des plaintes dis-

([1]) Annexe au compte-rendu des séances du Conseil supérieur du commerce et de l'industrie (séances des 17 et 18 janvier 1896).

([2]) Conseil supérieur du commerce, séance du 18 janvier 1896.

cordantes, se prononçait enfin pour l'élargissement des zones, qu'il proposait de réduire à cinq [1].

Par contre, une autorité d'autant plus sérieuse qu'elle n'était pas suspecte de partialité pour les meuniers, venait renforcer les arguments de la meunerie. M. Viger, après un de ses passages au Ministère de l'agriculture, déposait à la Chambre des députés, le 15 juin 1896, une proposition de de loi où il se prononçait catégoriquement pour la suppression des zones : « Les prix pourraient ainsi s'équilibrer, disait-il, et on empêcherait, par une sorte de ventilation entre le Centre et le Nord d'une part, le Midi de l'autre, l'encombrement du marché des farines, qui est une des causes les plus puissantes de la baisse du prix des blés » [2]. Mais en même temps et pour éviter les abus du trafic des acquits, M. Viger apportait à cette suppression un correctif qu'il trouvait dans le système allemand des *Bons d'importation*. Le correctif eût été efficace, attendu que le meunier, qui pourrait en exportant se procurer un bon d'une valeur approximative de 7 fr., montant du droit sur les céréales, n'accepterait pas d'apurer un acquit moyennant une prime trop inférieure à cette même somme : les fâcheux effets du trafic se trouveraient ainsi en partie détruits.

Sur ces entrefaites, le Congrès de la meunerie, qui se réunit au commencement de juillet 1896, repoussait la division en cinq zones et réclamait énergiquement la sortie par toutes les zones.

Le Gouvernement finit par donner un commencement de satisfaction aux vœux des meuniers, mais sans passer outre encore aux décisions du Conseil supérieur de l'agriculture. Il

(1) Conseil supérieur de l'agriculture, séance du 25 juin 1896.

(2) *Journal officiel* du 22 juin 1896, *Doc. parlem.*, p. 461.

décidait, par le *décret du 29 juillet 1896* (1), que les bureaux de douane seraient groupés en cinq zones de réexportation formées par la réunion de plusieurs directions; c'est-à-dire que l'exportation des produits de la mouture à la décharge des comptes d'admission temporaire pourrait se faire par n'importe quel bureau de douane de la zone élargie par laquelle l'importation avait été effectuée.

Ces zones étaient les suivantes :

1re zone	:	de la Direction de	Rouen	à celle de	Valenciennes	inclus[1].
2e »	:	»	Charleville	»	Epinal	»
3e »	:	du bureau de	Belfort	»	Montpellier	»
4e »	:	de la Direction de	Perpignan	»	Bordeaux	»
5e »	:	»	La Rochelle	»	Saint-Malo	»

Au surplus, ce décret n'était qu'une mesure transitoire et dont les résultats fournirent un nouvel argument contre le maintien des zones. Il arriva, en effet, que l'augmentation du chiffre des admissions temporaires, à partir de la promulgation du décret, coïncida avec une augmentation relative des prix du blé : contre 3.800.000 quintaux de blé étranger importés temporairement l'année précédente et un prix moyen de 13 fr. par quintal pour le blé français, la statistique relevait un chiffre de plus de 5.000.000 de quintaux et celui de 19 fr. pour le blé de pays. Il semblait résulter de là que l'accroissement des admissions temporaires n'avait pas d'action déprimante sur les cours du blé et que le marché n'avait rien à craindre d'un nouvel accroissement consécutif à la suppression totale des zones.

En même temps, M. Colson Blanche, dans une lettre du 3 août 1896 à M. Méline, ministre de l'agriculture, protestait contre les restrictions encore trop grandes établies par le

(1) *Journal officiel* du 31 juillet 1896, p. 4403.

décret et se plaignait notamment que les acquits, nécessairement créés à Marseille, où se faisait la majeure partie de l'importation, ne pussent être utilisés fructueusement que par la frontière suisse.

Il faut reconnaître que la situation créée par le décret du 29 juillet 1896 était médiocrement favorable aux meuniers. — Qu'on suppose, en effet, un meunier du Nord, détenteur d'un acquit de Marseille, mais ne pouvant utiliser son acquit que dans les limites de la troisième zone : il lui fallait faire sortir toute sa farine, soit par la frontière suisse, et son chemin naturel n'était pas par là, soit par Marseille même ou par tel autre port méditerranéen, en la grevant de frais de transport de 3 ou 4 fr. par quintal; puis la diriger du port de sortie sur son point final de destination, Angleterre, Allemagne ou même Finlande; or, cette seconde voie était fort coûteuse, et l'on conçoit que la meunerie s'en trouvât mal pour le jeu de ses acquits. Pendant le seul mois de décembre 1896, 250.000 quintaux de farine expédiés des ports de la Manche ou de l'Atlantique avaient dû aller se faire dédouaner à Marseille pour être expédiés ensuite en Angleterre. — Des situations semblables pouvaient naître dans les autres zones, surtout dans la seconde, où le développement de l'industrie expliquait le mieux l'utilité des cessions d'acquits.

Un tel état de choses, en entravant très justement le trafic des acquits, avait cependant l'inconvénient d'être fort dommageable à l'agriculture, car le prix offert par le meunier au producteur devait fatalement se ressentir des frais de transport et des avaries possibles de la marchandise.

Quoi qu'il en soit, la meunerie eut encore une fois gain de cause auprès du Gouvernement, et le *décret du 31 décembre 1896* (1), rendu sous le ministère de M. Méline, marqua une

(1) *Journ. offic.* du 13 janv. 1897, p. 245.

nouvelle étape vers la suppression des zones. Ce décret, qui, d'ailleurs, n'intéressait que la région de l'Est, modifiait l'art. 6 du décret du 29 juillet en spécifiant que la deuxième zone s'étendrait désormais, non plus jusqu'à Belfort, mais jusqu'à Pagny-sur-Moselle. Il mettait ainsi la minoterie de l'Est en situation d'acheter des acquits à Marseille et de les apurer directement dans des bureaux voisins, sans imposer de détours aux farines qu'elle dirigeait sur l'Allemagne. Mais il était sans application pratique pour les meuniers de l'Ouest et du Nord, qui se plaignirent des avantages faits à leurs confrères de l'Est. Tandis que ceux-ci, disait une lettre adressée au ministre en janvier 1897 par la Chambre de commerce de Dunkerque, allaient pouvoir diriger rapidement et à peu de frais leurs farines sur la Hollande, les Pays scandinaves et l'Angleterre, par la voie du Rhin et au profit d'Anvers, la meunerie du Nord aurait à subir des frais de transport considérables pour faire la même exportation, sans parler du dommage qu'y pourrait trouver le port de Dunkerque. Ce qu'il fallait donc, c'était la suppression des zones.

Si peu intéressantes qu'elles fussent au point de vue de l'utilité générale, toutes ces récriminations atteignirent cependant leur but; la suppression des zones ne devait pas tarder à être prononcée par le *décret du 9 août 1897*.

Disons d'abord quelques mots des effets produits par l'extension successive des zones.

Cette extension eut pour premier résultat une augmentation sensible des admissions temporaires de blés. C'est ainsi que, du 1er août au 31 décembre 1896, les blés admis temporairement s'élevaient à 4.418.000 quintaux, contre moitié moins pendant la période correspondante de 1895.

Elle eut cet autre effet de favoriser déjà la spéculation.

Cette dernière conséquence répondait bien aux prévisions de M. Viger, qui, n'ayant pu faire adopter les Bons d'importation comme correctif nécessaire de la suppression des zones, demandait maintenant la suppression de l'admission temporaire et son remplacement par le Bon d'importation [1]. Il se plaignait plus expressément que le trafic favorisât l'abondance des stocks, dénonçant même le fait qu'il y avait à la Bourse de Paris un stock « douze marques » et un stock de blé déposés pour créer des filières, qu'on pouvait évaluer à 1.000.000 de quintaux. La suppression des zones n'allait-elle pas, disait-il, exciter les spéculateurs à acheter aux Marseillais leurs acquits pour exporter ces farines sur Londres ? Grâce au trafic, ces farines ne leur reviendraient qu'à 36 fr. 25 le quintal et seraient revendues à Londres 44 et 45 francs, d'où un bénéfice de 8 francs par sac. Il s'ensuivrait une hausse sur le marché intérieur dans les cours des blés, hausse factice et précisément visée par la spéculation.

La proposition de M. Viger sur les Bons d'importation, appuyée par un certain nombre de syndicats agricoles, fut soumise par le ministre de l'agriculture, M. Méline, à l'étude des assemblées intéressées, entre autres de la Société nationale d'agriculture. Un membre de cette Société, des plus distingués et des plus compétents, M. Henry Sagnier, fut chargé par elle d'établir sa réponse à la demande du ministre. M. Sagnier, dans un *rapport daté du 4 novembre 1896* [2], repoussait l'introduction en France du système des Bons. Il constatait, au sujet de l'admission temporaire, que les progrès

[1] Note au Conseil supérieur de l'agriculture (1896) reproduite dans le rapport fait par M. Viger au Sénat, en 1900 : Sénat, annexe n° 401 au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1900. Annexe VI du rapport.

[2] Société nationale d'agriculture de France. Rapport présenté au nom d'une Commission spéciale par M. Henry Sagnier sur l'admission temporaire du blé et sur les bons d'importation. Séance du 4 novembre 1896.

de la production agricole rendaient de plus en plus nécessaire l'exportation de nos farines. Deux solutions étaient possibles : ou bien imposer aux compagnies de chemins de fer des tarifs très réduits du Nord vers le Midi et du Sud-Ouest vers le Sud-Est, ce qui aurait une répercussion sur la garantie d'intérêts et par suite sur les contribuables; ou bien favoriser la sortie des farines par la suppression des zones, ce qui ne demandait de sacrifice à personne. Toutefois, se rendant bien compte qu'une telle solution ferait renaître le trafic des acquits-à-caution avec toute sorte d'abus, M. Sagnier proposait un système ingénieux, mais destiné, nous le verrons, à n'agir qu'imparfaitement sur ce trafic. « Ce système, disait-il, consisterait à transformer les acquits-à-caution anonymes en *acquits nominatifs* et personnels. Les meuniers seuls auraient le droit de recevoir des blés en admission temporaire, et ils auraient le droit d'endosser ces acquits au nom de meuniers exportateurs ».

Ce système constituait sans doute un pas très marqué dans la voie rationnelle qui conduit à l'Identique quant à la personne; il pouvait entraver dans une certaine mesure les opérations de la spéculation, mais il laissait toujours la cession possible et par là risquait de donner prise à l'agiotage; l'événement le démontra.

La solution n'en était pas moins pour plaire aux partisans de la meunerie, qui s'y rallièrent tout en réclamant le fractionnement des acquits au profit de la petite et de la moyenne meunerie.

La question fut soumise en mars 1897 au Conseil supérieur de l'agriculture, dont les propositions reproduisirent les idées de son rapporteur, M. Sagnier, contre l'avis de M. Viger qui considérait le certificat nominatif comme illusoire.

Le Conseil supérieur du commerce adhéra ensuite à ces

propositions, et le *décret du 9 août 1897* [1] vint modifier le régime douanier dans le sens indiqué par M. Sagnier.

Le décret de 1897 abolissait le régime des zones ; du décret du 18 octobre 1873, il ne restait plus trace. L'art. 1er dit en effet :

« Les froments étrangers destinés pour la mouture pourront être importés par tous les bureaux de douane ouverts à l'importation des céréales.

» La réexportation des farines, semoules et sons, pourra être effectuée par les ports d'entrepôt réel ou par les bureaux ouverts, soit au transit, soit à l'entrée des marchandises taxées à plus de 20 fr. les 100 kilogs ».

Comme contre-partie de cette faculté, l'art. 2 édicte :

« Les soumissions d'admission temporaire de blés ne pourront être souscrites que par des meuniers. Elles ne pourront être apurées que par des déclarations de réexportation signées par le soumissionnaire ou son fondé de pouvoir.

» Toutefois, le meunier soumissionnaire d'un acquit-à-caution pourra céder ce titre à un autre meunier chargé de le faire apurer. Cette cession sera opérée par voie d'endossement dans les dix jours de la délivrance de l'acquit-à-caution. Le soumissionnaire primitif et sa caution demeurent responsables de l'apurement ».

C'était la première reconnaissance officielle de la faculté de cession ; car jusque-là aucun texte législatif, aucun décret n'en avait parlé, et la cession ne se pratiquait que par tolérance.

On a dit, sans doute, que la loi du 11 janvier 1892 avait déjà légitimé le trafic des acquits-à-caution, en s'exprimant comme il suit dans son art. 11 :

« Sont maintenues en vigueur les facultés actuellement concédées en matière d'admission temporaire, en vertu des *décisions antérieures* à la présente loi, pour les produits suivants :

» ... Blé, froment... etc... »

(1) *Journ. off.* du 13 août 1897.

Mais nous répondrons que la loi invoquée se bornait à sanctionner le régime antérieur. Or quel pouvait être ce régime antérieur et légal, sinon celui de la loi de 1836 (l'identique), que n'avaient pu détruire ni les décrets de 1850, ni celui de 1861 ? A s'en tenir même à ces décrets, on n'y trouve consacrée nulle part la faculté de cession des acquits. L'eussent-ils consacrée enfin, qu'il faudrait les considérer comme illégaux, du moment où ils touchent à un élément organique de l'admission temporaire. On peut donc maintenir que le décret du 9 août 1897 autorisait pour la première fois officiellement la faculté de cession, en disant de lui d'ailleurs, comme des autres décrets, qu'il constituait sur ce point une illégalité.

Bien qu'il fût le résultat d'une transaction entre l'agriculture et la meunerie, nous allons voir que ce décret sacrifiait l'agriculture, dont les intérêts ne recevaient que des garanties insuffisantes.

E. *Situation créée par le décret du 9 août 1897. Nouvelle suppression des zones. Reprise du trafic des acquits-à-caution ; vices dérivés de sa pratique : l'agiotage et la spéculation, le trafic des permis.*

Le décret du 9 août 1897 inaugurait un régime qui ne reconnaissait qu'au meunier le droit de passer une soumission d'admission temporaire. Il suffisait que le meunier se fît agréer par la douane, c'est-à-dire prouvât que ses propriétés n'étaient point hypothéquées et présentât deux cautions de la même localité que le bureau de douane où la soumission était passée : moyennant quoi, il pouvait utiliser directement son acquit ou le céder à un autre meunier, qui prenait alors sa place, à condition pourtant que la cession fût faite dans les dix jours de la date de l'acquit. La douane ne pouvait admet-

tre d'autre endosseur que le meunier signataire de l'endos, et ce dernier était tenu, au lieu et place du soumissionnaire, à réexporter dans le délai de deux mois les quantités voulues, sous peine d'avoir à payer les droits et de supporter, en cas de fraude, une amende égale au triple du montant de ces droits.

L'endosseur ne pouvait-il s'exécuter, c'était le meunier soumissionnaire qui en était responsable et qui devait alors satisfaire aux engagements de l'acquit; il était en faute pour n'avoir pas choisi un endosseur de solvabilité notoire.

Ces restrictions apportées à la faculté de cession par le décret de 1897 eussent dù, semble-t-il, décourager ou ralentir le trafic des acquits-à-caution; il n'en fut rien cependant, et le trafic recommença d'autant plus activement que le droit de douane porté de 0 fr. 60 à 7 fr. offrait au trafiquant un plus large bénéfice. A mesure même qu'il s'imposait en fait avec plus d'autorité, ses partisans insistaient pour en justifier la pratique à force d'arguments nouveaux et plus ou moins spécieux. C'est ainsi que, sans parler des raisons réfutées plus haut, ils prétendirent que bien loin d'influencer les cours du blé, l'acquit en subissait au contraire toutes les oscillations et que la prime d'apurement ne variait qu'avec eux et par eux. Il suffit d'écouter ce que disent sur ce point :

à la Chambre, un député de Marseille, M. Thierry : « La valeur nominale de 7 fr. qui représente l'acquit-à-caution dépend *entièrement* des fluctuations du cours extérieur, et c'est le cours extérieur qui est le régulateur des cours de cet acquit. Comment, dans ces conditions, peut-on appeler l'opération de la cession un trafic d'acquits? » (1);

au Sénat, M. Couteaux : « On a beaucoup parlé de la loi

(1) Ch. des dép., séance du 5 juil. 1900, *J. off.* du 6 juil. 1900, p. 1846; même argumentation à la séance du 24 oct. 1901, *J. off.* du 25 oct. 1901, p. 1932.

de l'offre et de la demande pour expliquer les fluctuations du prix des acquits-à-caution. Il y a certaines circonstances excessivement rares — je ne les ai vues se produire que cette année [1] — où la loi de l'offre et de la demande a, en effet, une influence sur le cours de l'acquit. En toute autre circonstance, elle n'en a aucune. Le cours de l'acquit résulte *exclusivement* de la différence entre le marché où l'on veut exporter du blé et celui du marché où il a été importé ; il n'y a pas d'autre influence sur les variations du cours de l'acquit-à-caution » [2] ;

dans les observations présentées par M. Cornu au nom de l'Association nationale de la meunerie française : « La valeur de l'acquit est purement nominale tant que la réexportation a lieu ; les cours qui en sont publiés indiquent non pas le gain de l'opérateur, mais ce *que l'acquit perd d'après les cours du blé étranger et du blé français,* selon le chiffre pour lequel le droit de douane agit sur le prix des deux marchandises » [3].

Cette argumentation, qui n'avait d'autre but que de montrer la nécessité de la prime d'apurement, en même temps que sa légitimité, paraît facile à réfuter. Elle ne pouvait d'abord empêcher le trafic d'aller à l'encontre des effets de la protection ; d'autre part, nous avons bien reconnu que la prime d'apurement, soumise à la loi de l'offre et de la demande, se tenait dans une certaine relation avec la situation des deux

(1) M. Couteaux faisait allusion à la situation créée par la grève de Marseille.

(2) Sénat, séance du 19 oct. 1901, *J. off.* du 20 oct. 1901, p. 1433.

(3) Association de la meunerie française. Annexe au procès-verbal de la séance du Conseil du 16 janvier 1901. Observations présentées au nom de l'Association de la meunerie française, sur le rapport fait par M. Viger, pour la Commission des Douanes du Sénat, au sujet de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des Députés, concernant l'exportation et l'importation des blés et farines et la création de bons d'importation, p. 11.

marchés intérieur et extérieur, mais en ajoutant, et il faut y insister, qu'elle n'était pas dans sa dépendance absolue. Particulièrement en matière d'acquits, les variations de l'offre et de la demande peuvent, sous l'action de la spéculation, cesser d'être normales, et, en devenant anormales, faire varier la prime d'apurement dans un autre sens que l'écart entre les cours des deux marchés intérieur et extérieur. C'est aller bien loin que d'affirmer l'influence exclusive du marché mondial sur la quotité de la prime. Un exemple le fera bien voir. — Au mois de septembre 1900, a prime d'apurement était de 4 francs environ; elle était de 6 fr. 25 environ en 1901 ; les prix du marché intérieur sont à peu près les mêmes à ces deux époques. Si maintenant, en suivant la cote officielle, on compare entre eux les prix du marché extérieur à ces deux époques, par exemple à Anvers, on voit que les farines sont à 21 francs et 22 fr. 25 en 1900, à 20 fr. 15 et 21 fr. 50 en 1901, c'est-à-dire de 0 fr. 75 moins chères en 1901 qu'en 1900; or la prime d'apurement était en 1901 de 2 ou 3 francs plus élevée qu'en 1900. Rien ne peut mieux montrer que le cours de l'acquit est sujet à des variations indépendantes des cours du blé sur l'un ou l'autre marché.

C'est qu'en effet le trafic rétabli par le décret du 9 août 1897 n'est plus du tout celui que nous avons connu sous la législation de 1861, et qui se pratiquait sous forme de simples cessions. A une époque où la spéculation, disposant de puissants moyens d'action, s'était fort développée, elle ne tarda pas à s'emparer du marché des acquits, lesquels ne sont plus que l'instrument et l'objet du jeu et de l'agiotage, et, par contre-coup, à réagir de la pire façon sur les cours du blé, déjà si déprimés.

Voyons d'ailleurs comment cette spéculation opéra pour

s'assurer l'accaparement des acquits. — La cession des acquits ne pouvant se faire que difficilement de meunier soumissionnaire à meunier exportateur, c'est-à-dire entre gens le plus souvent inconnus, très souvent aussi fort distants, et désireux toujours l'un et l'autre de s'assurer tout le bénéfice normal répondant à l'état du marché, des intermédiaires s'offrirent pour leur placer ou leur procurer des acquits. Les offres de ces intermédiaires furent acceptées, et ce qui d'abord n'avait été pour eux qu'un passe-temps lucratif ou une ressource intermittente ajoutée à d'autres moyens d'existence, devint bientôt tout leur métier. Ainsi naquirent les *courtiers d'acquits,* opérant absolument comme les courtiers de change et négociant les cessions comme des valeurs de bourse; ainsi s'établirent sur les grandes places comme Marseille et Paris, des marchés ou de véritables bourses d'acquits, fonctionnant du reste au grand jour, et publiant régulièrement leurs cotes officieuses.

Ces cotes présentaient pourtant cette particularité, que ce que l'on cotait n'était pas la valeur de la prime d'apurement payée par le soumissionnaire à l'exportateur en échange du service rendu, mais bien la différence entre cette prime et le montant du droit de douane. Un acquit était, par exemple, coté 4 fr. : cela voulait dire, non pas que l'importateur aurait à payer 4 fr. à l'exportateur, mais que cet importateur bénéficierait d'une prime virtuelle de 4 fr., l'exportateur recevant une prime réelle de 7 — 4 = 3 fr. (1).

La spéculation ne s'en tint pas là. Après que le cours des acquits eut été coté pour des quantités réellement introduites

(1) Il se produisait ceci d'original dans la vente d'un acquit, que le vendeur payait pour vendre, tandis que l'acheteur recevait pour acheter. Mais les primes dont bénéficiaient l'un et l'autre servaient de contre-partie et de compensation au sacrifice consenti par chacun.

en admission temporaire, on en vint à le coter pour des acquits à créer dans deux, trois, six mois, et qui représentaient souvent des blés non encore récoltés.

C'est ainsi que, si nous lisons un journal commercial de l'époque, le *Marché français*, par exemple, nous relevons, le 16 janvier 1900, les cotes suivantes :

Blés tendres.

—

Acquits : création	janvier. . . . . F.	3 05
—	5 de février.	2 85
—	6 de juillet	2 60

et de semblables pour les blés durs. L'indication « *6 de juillet 2,60* » signifiait que, le 16 janvier 1900, les acquits de blés tendres à créer de juillet en décembre 1900 (six mois) valaient 2 fr. 60 ; d'où il suit qu'à cette date du 16 janvier, les acquits étaient cotés de 6 à 12 mois avant leur création et de 8 à 14 mois avant leur apurement, c'est-à-dire qu'à cette même date, tous ces acquits trouvaient preneurs.

Il faut sans doute admettre, étant donné l'existence du trafic, que cette pratique avait sa raison d'être logique. On ne peut refuser aux minotiers, pour qui l'admission temporaire a été établie, d'avoir le droit, comme tout commerçant, de prévoir l'avenir et d'échelonner à l'avance leurs opérations : ils doivent à l'avance se préoccuper du placement de l'achat de leurs acquits-à-caution et s'assurer, avant même d'opérer, qu'ils ne manqueront pas d'acheteurs ou de vendeurs, puisque le bénéfice à retirer de l'acquit constitue, avec les prix du blé et les frais de transport, un élément principal de leur prix de revient. Il n'en faut pas moins dire que cette facilité de négocier les acquits par anticipation donnait trop beau jeu à l'agiotage. A la faveur du marché à terme se créa un véritable *marché fictif* sur les acquits

comme sur les valeurs de bourse, et l'acquit-à-caution devint la proie de gens d'affaires qui n'avaient ni blé ni farine à acheter ni à vendre et qui ne travaillaient qu'à influencer les cours par des achats et des reventes successives en vue des différences à réaliser en fin de liquidation. Ce ne fut plus qu'une valeur absolument fictive, soumise à toutes les fluctuations des marchés à terme.

L'exploitation de l'acquit, accaparée par l'agioteur, constituait, par sa répercussion sur les prix des blés, un danger permanent pour les négociants sérieux et une perte considérable pour l'agriculture. On peut se faire une idée du mal par les deux scènes suivantes dont fut témoin, à la Bourse de Paris, M. Debussy, député de la Côte-d'Or, et dont il faisait le récit à la Chambre dans la séance du 5 juillet 1901 [1] :

Un négociant en grains offre son blé à un minotier de la place de Paris : « Je vous offre, dit il, un lot de blé de qualité égale à celle du blé que je vous ai vendu il y a quinze jours, et je vous le laisse au même prix. — Je ne puis accepter, répond le meunier, si vous n'en baissez pas le prix de 0 fr. 50 ou 0 fr. 75. — Pourquoi ? fait observer le vendeur, la farine est toujours au même prix et je ne vois pas que le blé français ait baissé. — J'ai acheté des blés de la Plata qui me coûtent 15 francs les 100 kilos rendus au Havre. J'ai vendu mes acquits-à-caution 4 francs. Je n'ai donc à payer à la douane que 3 fr. + 15 fr. d'acquisition, en tout 18 francs par quintal. Or ce prix, grâce au cours des acquits, est plus avantageux que celui de votre blé ». — N'est-il pas certain que, si ce minotier n'avait pas trouvé à vendre ses acquits plus cher que la première fois, il aurait payé le blé au même

(1) *J. off.* du 6 juillet 1901. — 2e séance du 5 juillet, p. 1878.

prix? C'est la surélévation du prix de l'acquit qui a fait baisser le blé français.

Le même jour, le même négociant s'adressait à un minotier des environs de Saint-Quentin et lui disait : « Je vous offre un lot de blé de même qualité et au même prix que celui que je vous ai vendu il y a trois semaines. — Je suis obligé, répond le meunier, de vous demander 0 fr. 75 de rabais; car, en ce moment, je ne vends pas bien ma farine. — Mais, réplique le négociant, la farine est toujours au même prix en Belgique, où vous faites des exportatations, grâce aux acquits que vous achetez à Marseille. — C'est vrai, seulement au lieu de payer cet acquit 3 francs, je le paie aujourd'hui 4. Je suis obligé de vous faire supporter cette différence ». — Le blé était encore une fois victime des variations factices de l'acquit, engendrées par les joueurs à la hausse ou à la baisse.

Comment, dira-t-on, les acquits pouvaient-ils passer par les mains de tant d'intermédiaires, puisque le décret du 9 août 1897 ne tolère qu'une seule cession de meunier à meunier dans les dix jours de la date de l'acquit? — Rien de plus facile, grâce à la pratique de *l'endos en blanc*. Voici comment les choses se passaient : l'importateur déclarait la quantité qu'il introduisait dans une case de l'acquit réservée à cette déclaration, et signait avec sa caution ; dans une autre case, réservée à l'Administration des douanes, il était certifié qu'il y avait bien la quantité déclarée qui était acceptée. Puis l'Administration rendait l'acquit à l'importateur, et la douane ne le revoyait plus.

Aussitôt visé par la douane, l'acquit circulait, et ce n'était qu'au bout de deux mois, quand il s'agissait de justifier de l'exportation, qu'on disait à la douane : « C'est M. X... qui a apuré mon obligation, en voici la justification ». On antida-

tait la cession pour satisfaire à l'obligation du décret, en indiquant seulement qu'elle s'était faite à une date qui n'excédait pas de dix jours la date d'importation. Mais jusque là toutes les cessions s'étaient faites en blanc, donnant plus ou moins lieu à des endossements successifs qui d'ailleurs ne gênaient pas autrement la meunerie; la meunerie elle-même faisait, au congrès de 1899, un aveu qui se résume ainsi : « On a, dans le monde agricole, posé comme condition à peu près absolue que les acquits ne pourraient s'endosser que de meunier à meunier, du meunier importateur au meunier qui exporte. Nous avons accepté la condition, parce qu'en réalité *cela nous gêne peu*. Quand nous avons vendu à un collègue, si ce collègue ne peut apurer complètement l'acquit, il s'adresse à un voisin, qui fait expédier sous son nom ».

Tout ceci venait de ce qu'en effet le décret de 1897, qui prescrivait à l'importateur de céder son obligation dans les dix jours, avait omis d'exiger que le créateur de l'acquit fît connaître son concessionnaire à la douane dans ce même délai. En conséquence, il se gardait bien de le faire, et l'Administration des douanes ne pouvait rien contre l'abus. Le Conseil supérieur de l'agriculture avait soumis la question à M. Bousquet, Directeur général des douanes : « Comment voulez-vous, répondit M. Bousquet, que je puisse savoir s'il n'y a pas de personnes interposées entre le créateur de l'acquit et l'apurateur ? Il faudrait pour cela que tous les marchés fussent enregistrés ». Le même directeur déclarait, lors de la discussion des bons d'importation en 1900 et de la réforme de l'admission temporaire en 1901, *que la garantie du décret de 1897 ne pouvait avoir d'autre portée que celle d'une* clause de style, *parce qu'elle ne pouvait pas être appliquée* [1].

[1] Sénat, séance du 23 décembre 1901, *Journ. off.* du 24 décembre 1901, p. 1463.

Le seul moyen, en effet, de donner date certaine à l'endossement était de le soumettre à l'enregistrement, formalité impossible puisque, si l'endossement avait lieu six semaines après l'importation, il suffisait qu'il fût antidaté et reporté, même faussement, pour que la douane n'eût aucun moyen légal de se rendre compte. Nous en trouvons une preuve directe dans les instructions mêmes de l'Administration : « Un acquit-à-caution peut être, dans les dix jours de sa date, endossé au nom d'un meunier autre que le soumissionnaire. Cet endossement, qui doit, bien entendu, *être daté*, donne au nouveau titulaire le droit de présenter des déclarations de réexportation ; mais il ne libère pas de leurs engagements le soumissionnaire primitif ni sa caution » [1]. Ainsi la seule et unique formalité que la douane exigeait de ses agents était la date de l'endos, et ceux-ci n'avaient qu'à en constater la mention, sans qu'on pût les contraindre à constater par le visa que l'endos avait été fait dans les dix jours ; ce n'était, malgré les protestations de M. Couteaux [2], qu'à titre de pure obligeance que ce visa pouvait être donné, sans avoir de portée administrative.

Au marché à terme des acquits la spéculation adjoignait encore un marché à terme des *permis*. Le permis était une pièce qu'utilisaient des spéculateurs qui pouvaient n'être ni agréés par la douane, ni meuniers. Lorsqu'ils faisaient une déclaration d'importation en transit, en entrepôt ou en admission temporaire, la douane leur délivrait le permis d'importer [3], qui leur donnait seulement le droit de débarquer la marchandise, sans qu'elle cessât d'être toujours sous la sur-

(1) Circulaire d'application du décret du 9 août 1897, n. 2832, du 13 août 1897.

(2) Sénat, séance du 20 décembre 1901, *Journ. off.* du 21 décembre 1901, p. 1452.

(3) Déclaration de M. Viger au Sénat, séance du 23 décembre 1901, *J. Off.* du 24 déc. 1901, p. 1464.

veillance de la douane, soit à quai, soit en magasin ; ce permis, transmissible, en quelque sorte impersonnel tant que la marchandise restait sous cette surveillance, devait être transformé en acquit-à-caution pour n'être plus sous l'œil de la douane. Le blé que ces spéculateurs avaient pris sur eux d'importer ne pouvant être livré à la consommation que par un meunier agréé, ils en cherchaient un qui fût disposé à leur rendre ce service, à leur acheter leur permis.

L'acheteur trouvé prenait la place de son vendeur de permis, créait l'acquit en son nom et devenait officiellement l'importateur ; la responsabilité du vendeur était entièrement dégagée, et le meunier acheteur se chargeait d'apurer l'acquit ou de le céder dans les conditions du décret de 1897. Il va sans dire que l'opération était subordonnée à l'obligation, pour le marchand de permis, de verser à l'acheteur une somme convenue, égale au montant du droit de douane diminué du prix de vente, comme pour une vente d'acquits, les avantages étant les mêmes. Au taux de un franc, par exemple, le vendeur de permis gardait donc par devers lui la différence entre un et sept, c'est-à-dire 6 francs, soit pour 1.000 quintaux 6.000 francs.

Comme pour les acquits, il y eut des *courtiers de permis* servant d'intermédiaires entre les négociants importateurs de blé et les meuniers entrepositaires.

Voici un modèle de ces marchés :

« Par la présente convention, faite et négociée en double original et par votre entremise, M. X..., vend à M. Y..., la quantité de 3.000 quintaux métriques environ acquits de blé tendre à créer et à livrer par coupures de 50 tonnes environ dans le courant des mois suivants :

100 tonnes environ courant avril prochain.

100 tonnes environ courant mai prochain.

100 tonnes environ courant juin prochain.

L'acheteur se réserve le droit de faire endosser les acquits à un meunier dont il reste garant vis-à-vis des vendeurs ».

— M. X... est l'importateur de blé, M. Y... est le meunier cessionnaire des permis d'importer et créateur des acquits pour les quantités correspondantes à des échéances déterminées. Et la clause finale n'est qu'une application de la faculté d'endos visée par le décret de 1897.

Il se créa ainsi, comme pour les acquits, un marché à terme des permis, constaté par des cours officieux. Si nous ouvrons un journal commercial de l'époque, nous voyons les cotes des permis accompagner celles des acquits. C'est ainsi qu'à la date du 7 décembre 1900, nous lisons dans le *Marché français*.

Admissions temporaires.

Marseille, 6 décembre

BLÉS TENDRES

Permis : création disponible. . . F.	2	85
» décembre.	2	75
» 4 de janvier . . .	2	45
Acquits : création disponible	2	90
» décembre.	2	85
» 4 de janvier . . .	2	50

BLÉS DURS

Permis : création disponible. . . F.	3	80
» 4 de janvier. . .	3	50
Acquits : création disponible	3	80
» 4 de janvier . . .	3	50

Tendance : faible.

Télégraphié par Ferd. et Max. Palm,
courtiers à Marseille.

Le permis était en général coté meilleur marché que l'acquit, 5 ou 10 centimes au-dessous, c'est-à-dire que le vendeur du permis payait 5 ou 10 centimes de plus pour la vente de son permis qu'un vendeur d'acquit pour celle de son acquit.

Cette différence était destinée à être partagée entre le courtier et le meunier acheteur, 5 centimes à chacun, par exemple.

Le bénéfice du meunier acheteur, dans cette opération, se composait des 5 centimes sus-indiqués, puis de l'intérêt de la somme reçue de son vendeur, jusqu'au jour où il faisait lui-même apurer son acquit, moyennant une somme variable avec la cote des acquits, mais à peu près égale à celle qu'il avait reçue de son vendeur de permis.

Comme celle qui opérait sur les acquits, la spéculation des permis ne pouvait qu'être préjudiciable au commerce régulier et à l'agriculture, dont les plaintes ne sauraient nous étonner.

En somme, le décret du 9 août 1897 n'avait bien répondu qu'aux intérêts de la meunerie et aux impatiences de la spéculation. Il avait eu, sans doute, pour effet de doubler le nombre des admissions temporaires en portant leur moyenne annuelle, de 2.434.000 quintaux dans les six années précédant le décret, à plus de 4.000.000 dans celles qui l'ont suivi. Mais si ce progrès marquait et assurait la prospérité de la meunerie, un intérêt plus général, celui de l'agriculture, y trouvait plutôt des motifs de découragement et d'inquiétude. Il faut revenir et insister sur ce point, que l'accroissement des admissions temporaires multipliait à proportion les acquits et offrait plus de matière au trafic. Ainsi les importations donnaient lieu en 1900 à la création de 7.803 acquits, et sur ce nombre, 2.900 était apurés, non pas à Marseille et par les importateurs, mais aux bureaux douaniers de l'Ouest, de l'Est et du Nord et par des intermédiaires. On peut juger par ces chiffres du nombre de primes sur lesquelles la spéculation pouvait opérer au grand détriment du marché.

Dira-t-on que le marché ne s'en est pas ressenti? Qu'on

s'en rende compte d'après le tableau suivant, établi par un représentant de la meunerie même (¹) :

Années	PRIX Sud-Est	PRIX Nord	Différences en faveur du Sud-Est
1897	24,65	23,80	0,85
1898	28,37	24,71	3,86
1899	20,35	19,16	1,42
1900	19,18	18,87	0,31
Moyennes.	23,25	21,64	1,61

Que voit-on dans ce tableau, sinon que le trafic est loin d'avoir enrayé la baisse, à laquelle il a plutôt contribué, encore plus loin d'avoir amené la hausse, et que si les cours se sont à peu près nivelés entre le Nord et le Sud-Est, le nivellement s'est fait dans le sens de la baisse. Or c'est une hausse accentuée qu'avaient prédite et promise les partisans du trafic, et c'est le nivellement en sens inverse que l'intérêt le plus général demandait.

II

LES FISSURES DE L'ADMISSION TEMPORAIRE

Un second vice engendré par la pratique du système de l'équivalent et qui a suscité des réclamations et des polémiques non moins vives que le trafic des acquits-à-caution, est le vice des fissures.

Une *fissure,* en matière de douane, est en quelque sorte une fente pratiquée dans le mur de la Protection, par où passe la marchandise étrangère pour venir indûment tomber sur le marché de l'intérieur sans avoir payé aucun droit.

(¹) V. l'étude de M. Cornu, *op. cit.*, p. 75.

Nous avons dit déjà que les fissures de l'admission temporaire des blés proviennent de la pratique trop relâchée des compensations, de l'imperfection des règlements ou de celle des procédés administratifs, et surtout de la nécessité où s'est vu le législateur d'appliquer à l'admission temporaire l'équivalent quant au produit. Si la difficulté de réprimer absolument ce genre d'abus n'est pas niable, il n'en est pas moins d'un intérêt capital de le contenir dans les limites les plus étroites que possible, puisqu'il s'exerce contre le principe même de l'admission temporaire.

On peut établir deux catégories de fissures :

1° Celle des *fissures* dites *légales*, qu'on a appelées de ce nom parce que le règlement ni ne les interdit, ni ne les spécifie, soit qu'il ne les ait pas prévues, soit qu'il n'ait pas été de force à les prévenir.

2° Celle des *fissures illégales*, qui vont manifestement contre les termes du règlement et constituent une fraude, un délit donnant lieu à une répression pénale.

Légale ou illégale, toute fissure est également fâcheuse, et le résultat en est toujours d'exercer une pression sur le marché, d'augmenter le stock existant par une sortie non compensatrice des quantités importées.

A. Des *fissures dites « légales »*.

a. Fissures résultant des taux de blutage.

1. *Comment elles sont nées. La fissure du type à 60 p. 100.*

Le meunier qui fait une importation en admission temporaire doit, pour chaque quintal de blé qu'il importe, exporter, dans un délai déterminé, une certaine quantité de produits farineux considérée comme équivalente à ce quintal de

blé et variable suivant le degré de blutage de la farine. Comment peut se déterminer cette quantité?

Le blé, pour passer en farine, subit trois opérations: celles du nettoyage, de la mouture et du blutage.

Le *nettoyage* débarrasse le blé de tout ce qui peut souiller le grain; il n'a lieu qu'après la prise en charge des comptes d'admission temporaire et diminue d'autant la quantité importée.

La *mouture* écrase le grain, dont les différentes parties forment la *boulange,* composée de farine, de gruau et d'issues (en majeure partie du son). On réduit le grain en poudre : l'écorce donne le *son;* la zone centrale, la *fleur* ou farine de finesse supérieure; la zone intermédiaire, des granulations appelées *gruau blanc;* la zone externe, le *gruau gris.* Les deux gruaux peuvent être pulvérisés à fond et devenir ainsi de la farine un peu moins fine et moins blanche que la fleur.

Le *blutage*, sorte de tamisage, sépare les uns des autres les trois éléments qui forment la boulange, d'un côté farine et gruau qui sont de même nature et qu'on peut appeler du terme générique de *farines,* de l'autre *issues* qu'on peut considérer comme sons.

Le rendement en farine donné par le blutage varie suivant la finesse des tamis, la multiplicité des opérations de transformation, le perfectionnement de l'outillage et enfin selon que les blés employés sont tendres ou durs. Le rendement en issues varie en proportions inverses.

En quoi diffèrent le blé dur et le blé tendre? Le blé dur, outre qu'il donne un rendement supérieur en farine au blé tendre, est plus riche en gluten, matière azotée très nourrissante; mais sa farine ne peut faire de bon pain que mêlée à la farine de blé tendre, très panifiable au contraire de sa nature et d'un usage plus commun dans notre pays, où la

culture du blé tendre est aussi la plus répandue. Le blé dur vient en grande partie de l'étranger et sa farine sert, en général, à la fabrication d'autres farines grossières appelées *semoules*, qui, transformées, deviennent les *pâtes alimentaires*. Le blé dur donne 40 à 60 p. 100 de bonne semoule, le blé tendre seulement de 25 à 26 p. 100.

Des différences de manipulation et de rendement dont nous venons de parler sont résultées pour les farines des différences de qualité et de finesse graduées en raison inverse du rendement et de la perfection du blutage. On est arrivé ainsi, dans la pratique commerciale, à ramener toutes les qualités de farine différentes à un certain nombre de types couramment admis, types à 50, 60, 70, 80, 90 p. 100, au blutage de 50, 40, 30, 20, 10 p. 100, désignant des farines qui, pour un quintal de blé, avaient donné 50, 60 kilos, etc., le blutage ayant éliminé 50, 40, etc. d'issues. Par suite, les règlements douaniers relatifs à l'admission temporaire des blés ont emprunté à la langue du commerce ces expressions de type à 50 p. 100 blutage 50 p. 100, etc. et prescrit pour ces différents types des apurements en farines et issues proportionnels à leur taux. Des commissions ont évalué les rendements présumés moyens pour chaque type, et des échantillons, fabriqués sous la surveillance de l'Administration et assez faciles à reconnaître par leur degré de blancheur, sont déposés dans les bureaux de douane ouverts aux opérations d'admission temporaire, pour servir de points de comparaison avec les produits présentés.

Ces rendements légaux n'avaient rien d'absolu, non plus que ceux du commerce, soit qu'une évaluation de ce genre fût forcément imparfaite, soit que la quotité du blé employé et le perfectionnement de l'outillage eussent augmenté le rende-

ment; aussi est-il arrivé que, même exact à l'origine, le rendement légal s'est trouvé un jour inférieur au rendement réel, et que les meuniers ont pu conserver dans le pays des farines que l'admission temporaire leur faisait une stricte obligation de réexporter. C'est ainsi qu'est née la *question des fissures,* du fait même que l'abus se trouva facilité ou même stimulé par ce peu d'accord entre le rendement légal présumé et le véritable rendement moyen.

Quel est donc le rendement normal d'un quintal de blé ? D'après l'évaluation même des meuniers en 1895 [1], le rendement le plus habituel pour 100 kilog. de blé et par la mouture à cylindre se décomposait ainsi :

A. Farines blanches.

Farine de blé ou de premier jet.	25 kil.
Farine des cylindres désagrégeurs . . .	3 —
Farine de convertissage des gruaux. . .	38 —

B. Farines de son ou bises.

Farine de son	6 kil.
Farine de convertissage des gruaux. . .	3 —
	75 kil.,

la différence avec 100 kilog. étant représentée par les déchets naturels, farine noire, son, rebulets, etc.

Mais il faut observer que ce rendement résulte d'une mouture assez perfectionnée et que la moyenne normale et ordinaire pour la mouture d'un quintal de blé est de 70 kilog. de farine, 28 kilog. de son et 2 kilog. de déchet. Le type normal et moyen serait donc le type à 70 p. 100, qui donne, en principe, 70 kilog. de farine pour 100 de blé. Admettons que

[1] V. *Meunerie française* de mars 1895.

la douane accepte d'autres types, à 60 p. 100 par exemple, et n'exige pour l'apurement d'un quintal que 60 kilog. de farine, il y aura une fissure; car, à supposer même que le blutage à 40 p. 100 n'ait donné que 60 kilog. de farine à 60 p. 100, il y aura encore 10 kilog. de farine inférieure qui seront considérés comme issues et resteront en France en ne payant que le droit des issues. Il en serait de même pour tous les types supérieurs à 70 p. 100.

Nous avons vu plus haut (1) que le *décret du 14 janvier 1850*, non modifié sur ce point par le décret du 25 août 1861, autorisait l'apurement des acquits-à-caution avec des farines à 90, 80 et 70 p. 100 d'extraction, et qu'il fallait, selon les cas, exporter par quintal de blé importé :

90 kil. de	farine blutée à	10 °/o,	type	90 °/o.
80	—	20	—	80 »
70	—	30	—	70 »

les droits sur les sons qui proviennent de la mouture étant acquittés à raison de 8, 18, 28 kil. de son pour 100 de blé, suivant le degré de blutage, et 2 p. 100 étant alloués pour déchet de mouture. Ce même décret supprimait toutes difficultés pour l'apurement des comptes d'admission temporaire, puisque les quantités de farine exigées à la réexportation étaient toutes supérieures ou au moins égales à celles que fournit le type normal 70 p. 100.

Aussi la question de la fissure ne se posa-t elle pas encore.

Ce fut plus tard qu'elle naquit avec les *décrets du 5 juin 1886* et *du 2 mai 1892*, relatifs aux farines, et qu'elle fut étendue aux semoules par le *décret du 24 mai 1887*.

(1) V. *supra*, p. 30.

La concurrence que faisaient, surtout en Suisse, à nos meuniers exportateurs, les meuniers d'Autriche-Hongrie, avait suscité dans notre pays des réclamations tendantes à obtenir la faculté de réexporter des farines très fines et très blanches, susceptibles d'être préférées par notre clientèle étrangère. Pour les satisfaire, le *décret du 5 juin 1886* [1] établissait un type de farine supérieur, pour la décharge des comptes d'admission temporaire, le type à 55 p. 100, blutage à 45 p. 100. Mais si l'on n'eût exigé pour l'apurement que 55 kil. de farine de ce type avec 45 p. 100 d'issues, il eût été possible d'extraire de ces issues une certaine quantité de farine panifiable qui, restant dans la consommation intérieure, n'aurait acquitté que les droits du son ; aussi le décret prescrivait-il l'apurement des comptes d'admission temporaire par 60 kil. de farine à 55 p. 100 ; la fissure possible était ainsi en grande partie bouchée.

Six ans après, un *décret du 2 mai 1892* [2], faisait aux meuniers une concession encore plus avantageuse, en cessant d'exiger que les 60 kil. de farine à exporter fussent de la farine à 55 p. 100, et en leur permettant d'en présenter de moins fine à 60 p. 100. Il y eut dès lors quatre types légaux : 60, 70, 80, 90 p. 100, le type à 60 p. 100 remplaçant le type à 55.

L'art. 3 de ce décret était ainsi conçu :

« Les droits d'entrée sur les sons provenant de la mouture des blés admis temporairement seront acquittés à raison de 8, 18, 28 et 38 kil. de son par 100 kil. de blé importé, suivant que les farines représentées seront blutées à 10, 20, 30 et 40 p. 100. La différence 2 p. 100 est allouée comme déchet à la mouture ».

Ainsi, devaient être considérés comme son les 38 kil. qui restaient, déduction faite des 2 p. 100 de déchet, après un

(1) *J. off.* du 10 juin 1886, p. 2613.
(2) *J. off.* du 5 mai 1892, p. 2274.

apurement fait avec des farines à 60 p. 100 : c'était une aggravation de la légère fissure créée déjà par le décret de 1886; elle allait donner lieu à de très vives controverses entre l'agriculture et la meunerie, et obliger les pouvoirs publics à s'occuper de la question.

On ne peut contester les avantages que l'art. 3 du décret de 1892 faisait aux meuniers, à cause des issues encore si riches de farine dont on les laissait disposer, et qui constituaient pour eux une véritable prime. Nous voyons, en lisant un rapport publié par la Chambre syndicale des grains et farines de la région du Nord, le 9 octobre 1892, que les meuniers mêmes, loin de nier cette prime dont on les accusait de bénéficier, lui donnaient le nom de *prime d'exportation*, et qu'ils n'en contestaient pas la valeur marchande :

« Le système actuel des admissions temporaires donne une légère prime d'exportation à la meunerie. Le quantum de cette prime, souvent exagéré, est facile à établir, le voici ci-dessous :

» Le meunier qui introduit 100 kil. de blés étrangers en admission temporaire doit, ou ressortir par la même zone et dans un délai de trois mois, 60 kil. de farine à l'extraction de 60 p. 100 et 38 kil. de son, ou payer le droit sur les 38 kil. de son; c'est ce qui se pratique généralement, car le son reste presque toujours dans le pays.

» Le meunier qui a introduit et moulu ces 100 kil. de blé en a retiré :

60 kil. de farine première à l'extraction de 60 p. 100,
10 kil. de farine deuxième,
28 de son et autres issues.

» En ressortant 60 kil. de farine première à l'extraction de 60 p. 100, le meunier apure son acquit en farine; mais pour

être complètement libéré vis-à-vis de l'Etat, il doit encore sortir 38 kil. de son ou payer le droit sur les 38 kil. de son; or, en réalité, la mouture de ses 100 kil. de blé n'a pas donné 60 kil. de farine et 38 de son, mais bien 70 de farine et 18 de son; *10 kil. de farine ont donc été assimilés à 10 kil. de son;* 10 kil. de farine n'ont donc eu à payer que le droit qui existe sur le son au lieu de payer le droit qui existe sur le blé. C'est ce qui constitue la *prime d'exportation.*

» Cette prime est donc, pour les 10 kil. de farine qui ne sont pas sortis ou sur le quintal du blé entré, de 0 fr. 64, différence entre le droit sur les 10 kil. de blé et le droit sur 10 kil. de son (0,70 — 0,06 = 0,64) ».

Si nous en croyons, d'autre part, un des représentants les plus autorisés de l'agriculture, M. Sagnier [1], cette prime s'élevait, non à 0,64, mais à 1,04, différence entre le droit applicable à 10 kil. de farine, 1 fr. 10, et le droit applicable à 10 kil. de son à 0 fr. 06. Le calcul, nous semble-t-il, aurait dû se faire plus rationnellement sur la différence entre le droit applicable à la quantité de blé que représentait la mouture de ces 10 kil. de farine; la prime eût été ainsi fixée à une somme moyenne entre les deux chiffres 0,64 et 1,04, c'est-à-dire à 0,88. Nous verrons plus loin les évaluations officielles.

2. *Controverses soulevées par les fissures. La question des semoules.*

Ainsi la prime existait et elle était avouée [2]. Pour la justifier contre les plaintes de l'agriculture et des meuniers de

[1] L'admission temporaire des blés. Etude présentée à la section agricole du comité de l'Association de l'industrie et de l'agriculture françaises. Extraite du *Journal de l'agriculture*, novembre 1895.

[2] M. Couteaux, un représentant cependant très avéré des intérêts de la meunerie, disait, en juillet 1896 : « Il n'est pas douteux que les 10 kil. qui restent après l'expédition des 60 kil. qui ont été exportés pour apurer 100 kil. de blé ne soient de véritables farines qui, bien qu'elles soient inférieures à celles qu'on a exportées

l'intérieur, la grosse meunerie, qui pratiquait à peu près seule l'admission temporaire, en démontrait la nécessité. Comment, sans cette prime, disaient les grands meuniers, soutiendraient-ils sur le marché étranger une concurrence acharnée, notamment celle des grandes minoteries de Hongrie et d'Amérique? Quel moyen pour eux, avec des frais généraux ou de transport bien plus onéreux et quand l'étranger par surcroît produisait à si bas prix, de pouvoir, sans la prime, diminuer leur prix de revient, et par suite leur prix de vente? Croyait-on d'ailleurs que cette prime n'eût pas ses compensations? N'éprouvaient-ils pas de grosses pertes du seul fait que les apurements étaient basés, non pas sur le poids du vrai blé importé, du blé net, mais sur celui du blé brut, non encore nettoyé? Une autre perte, très sensible aussi, résultait de ce que les règlements douaniers ne connaissant pour les diverses qualités de primes que le maximum à 60 p. 100, les farines extra-supérieures qu'exigeait leur clientèle anglaise, suisse, hollandaise, belge, farines extraites non à 60 p. 100, mais à 55, 45, 40 et même 30 p. 100, comme les gruaux français, n'étaient exemptées que sur le pied des farines à 60 p. 100.

Ainsi, pour les meuniers, la prime qui résultait de la fissure du taux d'extraction à 60 p. 100 n'était qu'une très juste compensation aux imperfections des règlements. Ils ajoutaient même que la prime, loin d'être préjudiciable à l'agriculture française, lui rendait un grand service, et que l'encouragement donné ainsi à l'exportation des farines était une cause puissante de dégagement pour le marché et de diminution dans la crise du blé. La prime abolie serait donc pour la meunerie un désastre qui s'étendrait à l'agriculture. Au

ne devraient pas moins payer le droit de 11 fr. par 100 kil., correspondant au droit de 7 fr. par 100 kil. sur le blé ». Et M. Colson-Blanche reconnaissait en 1894, devant la Commission des douanes de la Chambre, le « léger tort fait à l'agriculture ».

lieu de traiter les meuniers en ennemis, les cultivateurs, notamment ceux du Nord, devaient se faire leurs alliés, et plutôt que de réclamer des restrictions à l'admission temporaire, en demander avec eux l'extension plus grande encore par la suppression des zones. On retrouve ici cette tactique de la meunerie [1], affectant de vouloir défendre l'agriculture aussi bien que ses propres intérêts et visant, même par voie indirecte, à l'abolition des zones, son objectif constant.

Rien cependant, dans toute cette argumentation, ne justifiait la fissure, et la violation d'un principe essentiel de l'admission temporaire, celui de l'intégralité du produit réexporté, restait flagrante. — On pouvait, d'autre part, objecter aux meuniers qu'en se basant pour l'apurement sur les quantités brutes importées, on ne faisait que leur appliquer le droit commun aux matières premières : avoine, orge, minerais, etc., et que, si le bénéfice de ce qu'ils appelaient *prime*, et qui n'était que *fissure*, se trouvait diminué par les exigences de leur clientèle étrangère, ils n'avaient qu'à demander une modification dans les taux d'apurement par la création de types supérieurs.

Quant au prétendu service qu'ils rendaient à l'agriculture, il faut, pour le bien apprécier, entendre là-dessus les agriculteurs :

Ce que les meuniers, disaient-ils, appellent prime à l'exportation, n'est-il pas donné bien plutôt à l'importation? La prime n'existe sans doute qu'une fois l'exportation faite, mais il y a eu d'abord importation, et de tout le blé importé il reste toujours une part qu'aucune sortie ne compense et qui augmente en raison directe de l'importation. C'est donc autant de blé qui viendra sur le marché pour y grossir un

(1) V. *Trafic des acquits-à-caution, supra*, p. 60.

stock de blés indigènes déjà considérable et activer la concurrence à nos dépens. Qu'on juge à la fois du tort qui nous est fait et du profit qu'en tirent les meuniers : en calculant sur le minimum d'importation temporaire fixé par le décret de 1861 et qui est toujours de 150 quintaux de blé, on trouve que le moindre bénéfice d'une réexportation équivalente au taux de 60 p. 100 est de quinze quintaux, qui n'auront coûté au meunier que 9 fr. de droits ajoutés au prix mondial, au lieu de 77 fr., et qui doivent forcément faire baisser nos prix. Voilà ce que nous vaut la fissure.

M. Sagnier, dans sa remarquable étude sur l'admission temporaire [1], dit très logiquement que ce n'était pas au type à 60 p. 100 qu'il fallait s'en prendre, mais à la prime, qui ne cessait d'augmenter le nombre des admissions temporaires à mesure que montait le droit de douane, ce que montre en effet le tableau suivant :

Admissions temporaires de blés (quintaux métriques).

1884. . .	1.080.000	
1885. . .	837.000	Loi du 27 mars 1885 (tarif de 3 fr.).
1886. . .	886.500	
1887. . .	1.331.000	Loi du 29 mars 1887 (tarif de 5 fr.).
1888. . .	2.049.000	
1889. . .	2.186.000	
1890. . .	2.112.000	
1891. . .	3.376.000	Tarif de 5 fr. du 1er juillet 1891 au 30 juin 1892.
1892. . .	1.950.000	Décret du 2 mai 1892 (blutage à 40 p. 100).
1893. . .	2.995.000	
1894. . .	3.529.000	Loi du 27 février 1894 (tarif de 7 fr.).
1895. . .	5.400.000	

[1] V. *supra*, p. 94, n. 1.

La fissure du taux à 60 p. 100 n'était pas le seul grief de nos cultivateurs ; ils se plaignaient aussi des taux d'apurement à 80 et 90 p. 100, dont les types n'étaient pas en rapport avec ceux du commerce et engendraient de nouvelles fissures, en facilitant également, comme on le verra [1], de véritables fraudes.

Outre le mal causé à notre agriculture, les fissures nous exposaient encore aux représailles de l'étranger. Déjà en 1893, la Suisse avait frappé nos farines d'un droit de 2 fr. 50, abaissé en 1894 à 2 fr., et cette même taxe les frappait aussi en Belgique. La prime dont bénéficiaient nos farines n'allait-elle pas nous fermer d'autres portes ou faire hausser les barrières ? Déjà la minoterie anglaise, au Congrès d'Ipswich (1895) s'était plainte de la situation trop favorable faite à nos meuniers exportateurs, et l'association nationale des meuniers hollandais faisait entendre des protestations semblables.

Les avantages que la prime faisait à la meunerie lui suscitaient dans l'industrie minotière même de gênantes récriminations. Les fissures faisaient le même tort aux petits meuniers qu'aux agriculteurs, aux farines qu'aux blés, et les grands meuniers, seuls importateurs temporaires, devenaient grâce aux fissures les maîtres sur le marché des farines.

A cette protestation s'en ajoutait une autre toute spéciale, qui venait des minotiers de l'intérieur et particulièrement de ceux d'Auvergne. Il nous faut insister sur celle-ci, parce qu'elle a créé la *question des semoules*, qui se rattache à celle des fissures. La concurrence faite aux blés durs cultivés dans nos pays du centre par les blés durs étrangers importés en admission temporaire, avait fait tomber la pro-

(1) V. *infra*, p. 109.

duction de ces blés indigènes au point que les semouleries d'Auvergne avaient dû cesser de travailler, au grand dommage d'une industrie florissante, celle des pâtes alimentaires. De là les plaintes des industriels de cette région contre l'apurement des blés durs par des semoules, dont bénéficiaient seuls les semouliers marseillais.

Quelle était la législation des semoules admises à la décharge des comptes d'admission temporaire?

La première décision officielle qui traita des semoules en admission temporaire fut celle du 26 décembre 1881. Elle prescrivait que les blés durs entrés temporairement pourraient être déchargés, suivant les règles alors en vigueur, par des farines désignées suivant leur degré décroissant de finesse sous les noms de semoules, semoulettes, farines rondes et grossants. Les semoules devaient être apurées à 30 p. 100, les autres produits à 10 p. 100.

Le *décret du 24 mai 1887* [1] vint ensuite étendre aux semoules de blé dur certaines des dispositions du décret du 5 juin 1886 relatives aux blés tendres; c'est-à-dire qu'il établissait un type de semoules à 55 p. 100, blutage 45 p. 100; mais au lieu de prescrire l'apurement par 60 kilos, comme pour les blés tendres, il n'exigeait la réexportation que de 55 kilos de semoules pour 100 de blé dur. — Comme le décret de 1892 pour les blés tendres, ce décret souleva de vives controverses entre la minoterie d'Auvergne et celle de Marseille. M. Coudert, porte-parole de la première, affirmait que, dans les 45 kilos qui ne payaient que les droits du son, se trouvaient des produits farineux très utilisables par la meunerie; à quoi les meuniers marseillais répondaient par d'énergiques dénégations.

[1] *J. off.* du 3 juin 1887, p. 2461.

3. Intervention du gouvernement. La commission des farines. Décrets du 29 juin 1896 et du 9 août 1897.

Tant de réclamations, de contradictions et de polémiques mettaient le gouvernement en demeure de trancher enfin toutes ces questions de fissures, dont la solution n'était d'ailleurs pas sans intérêt pour l'Etat. Il suffit, pour le montrer, d'établir les pertes qu'une seule année pouvait faire subir au Trésor, du seul chef de l'apurement, par des farines à 60 p. 100.

Prenons pour exemple l'année 1895 : Sur une importation temporaire de 5.400.000 quintaux de blé, il en avait été réexporté pour 90 p. 100 sous forme de farine au taux de 40 p. 100 de blutage, soit 4.860.000 quintaux. Le boni de 10 p. 100 sur cette quantité était donc de 186.000 quintaux, qui, au rendement de 60 p. 100, donnaient 291.600 quintaux de farine. Cette farine, vendue par le meunier en ne payant que le droit du son, ne donnait à la douane que 164.900 fr., alors qu'en payant normalement le droit de 7 fr. par quintal, basé sur la quantité de blé qui l'avait produite, elle eût dû lui donner 3.222.000 fr. La différence, de 3.057.000 fr., représentait la perte du Trésor.

Le décret du 9 février 1894 (1) institua auprès du ministère du commerce une *Commission des farines* dont un arrêté déterminait impartialement la composition, 4 représentants de l'Agriculture, 4 du Commerce, 4 des Finances et enfin les présidents des chambres de commerce d'un certain nombre de grandes villes. Cette commission était chargée :

1° De réviser les types prévus par le décret du 2 mai 1892 et d'en former, s'il y avait lieu, de nouveaux ;

(1) *J. off.* du 10 fév. 1894, p. 657.

2° De donner son avis sur le rendement des blés en farine suivant les taux d'extraction prévus par le décret de 1892.

La première question, sur le renouvellement éventuel des types réglementaires, fut déférée par la commission, dès sa première séance (1er mai 1894), à une sous-commission technique, présidée par M. Aimé Girard et dont les expériences, pratiquées chez des meuniers de Paris et de Marseille, furent entourées de toutes sortes de garanties. Ces expériences confirmèrent la valeur réelle des types à 60 et 70 p. 100; elles établirent, au contraire, que les anciens types à 80 et 90 p. 100 étaient fort loin de l'exacte réalité, et que les nouveaux types, composés par la sous-commission technique de tous les éléments de la mouture, dans des proportions minutieusement calculées, étaient les seuls vrais [1].

Sur la deuxième question, du rendement des divers types de blés, la commission des farines, après avoir décidé que les résultats officiels des précédentes expériences serviraient de base à cette étude, chargea M. Lucas, directeur des marchés de blé, seigle, avoine et farines « douze marques » de Paris, de rédiger un rapport avec ses conclusions. — Ce rapport [2] nous donne tout le détail des opérations effectuées par M. Lucas. — D'après des calculs basés sur les moutures officielles, il évaluait à 0 fr. 424 pour les blés tendres, à 0 fr. 829 pour les blés durs, la prime résultant de l'apurement par des farines à 60 p. 100.

Sur ces entrefaites, la vivacité des polémiques soulevées au sujet de la fissure du taux des semoules à 55 p. 100 décida le Gouvernement à saisir la commission des farines de la ques-

[1] Ministère du Commerce. Rapport présenté à M. le Ministre du Commerce, président de la Commission des farines, par M. Aimé Girard, 11 juil. 1894.

[2] Ministère du Commerce. Rapport présenté à M. le Ministre du Commerce, président de la commission des farines, par M. Lucas, rapporteur, au sujet du rendement des blés en farine et en semoules des divers types, sans date.

tion du rendement des blés durs en semoules (décret du 21 août 1894) [1] dont, à l'origine, elle n'avait pas eu mission de s'occuper. — A la suite d'une discussion entre MM. Lucas et Coudert au sein même de la commission, M. Lucas fut chargé de continuer ses opérations [2].

Par un raisonnement semblable à ceux qu'il avait faits sur les farines, M. Lucas établit pour les semoules que la fissure ne pouvait exister, puisque le rendement du blé dur en semoule était de 50 kilog. et qu'on exigeait 55 kilog. pour l'apurement à 45 p. 100 de blutage ; il y avait plutôt excès de garantie. — Quant aux fissures des types à 80 et 90 p. 100, elles étaient négligeables.

Voici les conclusions générales du rapport de M. Lucas :

Pour les blés tendres, rien, disait-il, n'était à changer dans leur réglementation ; les types à 60 et 70 p. 100 devaient rester ce qu'ils étaient ; ceux à 80 et 90 p. 100 étaient à modifier d'après les travaux de la commission. — Raisonnant à tort comme les meuniers, il estimait que la fissure du taux à 60 p. 100 pour les blés tendres était nécessaire aux meuniers pour affronter la concurrence étrangère sur les marchés extérieurs.

Pour les blés durs, il estimait qu'on devait boucher la fissure représentant 10 kil. 400 de farine, ces blés étant impropres par nature à la fabrication des farines de qualité supérieure. Il en concluait qu'il serait équitable de porter à 65 kilog. la quantité de blés durs à présenter à l'apurement du type 60 p. 100.

Pour les semoules, il proposait d'adoucir la rigueur du règlement en ce qui concernait le type à 55 p. 100. Il substituait à ce type un autre type plus bas à 50 p. 100 et, afin

(1) *J. off.* du 23 août 1894.

(2) V. Rapport Lucas, p. 41 et s. ; Mémoire de M. Coudert, *op. cit.*, p. 63.

d'éviter toute chance de fissure, il conservait la quantité de 55 kilog. de semoules pour l'apurement.

Ces conclusions, qui n'étaient pas, semble-t-il, assez restrictives pour améliorer très sensiblement l'état de choses précédent, furent aussitôt approuvées par le Conseil supérieur du commerce, sauf en ce qui concerne le type à 60 p. 100, auquel il demandait qu'on substituât un type encore plus fin à 50 p. 100. Le Conseil supérieur de l'agriculture les acceptait aussi, mais en y ajoutant de nouvelles garanties contre toute chance de fissure : 1° Pour l'apurement du type à 50 p. 100, dont il acceptait la création, il exigeait, en plus de 50 kilog. de farine à 50 p. 100, 17 kilog. de farine à 80 p. 100 ou 10 kil. 600 de farine à 50 p. 100, et 31 kilog. de son ; 2° pour celui du type à 60 p. 100, il exigeait une augmentation de 10 kilog. de farine. Mais il proposait la suppression du type de blé tendre à 90 p. 100, comme susceptible d'entraîner la fraude.

En fin de compte, le Gouvernement adopta les conclusions de M. Lucas ainsi modifiées, par le *décret du 29 juin 1896* [1], qui, entre autres dispositions, prescrivait des apurements que nous résumons dans le tableau suivant :

	FARINES	SEMOULES
1re qualité type à 50 0/0 blutage à 50 0/0	50k type 50 0/0 plus 17k type 80 0/0 ou 10k6 type 50 0/0 et 31k de son.	55k type 50 0/0 et 43k de son
2e qualité type à 60 0/0 blutage à 40 0/0	60k type 60 0/0 plus 10k type 80 0/0 ou 17k5 type 60 0/0 et 28k de son.	60k type 60 0/0 et 38k de son
3e qualité type à 70 0/0 blutage à 30 0/0	70k type à 70 0/0 et 28k de son	70k type 70 0/0 et 28k de son
4e qualité type à 80 0/0 blutage à 20 0/0	80k type à 80 0/0 et 18k de son	80k type 80 0/0 et 18k de son
5e qualité type à 90 0/0 blutage à 10 0/0	supprimée pour les blés tendres. pour les blés durs 90k type à 90 0/0 et 8k de son	90k type 90 0/0 et 8k de son

[1] *J. off.* du 31 juillet 1896, p. 4403.

Nous avons déjà mentionné ce décret à propos du trafic des acquits à caution (1). Il accordait en effet aux meuniers, comme compensation aux rigueurs nouvelles appliquées aux apurements, sinon la suppression des zones, du moins leur réduction à cinq, ce qui était un pas de fait dans leur sens. Il ne satisfit cependant complètement ni l'agriculture, ni la meunerie. Le Conseil supérieur de l'agriculture, de nouveau consulté, jugea que les garanties pour les apurements à 50 p. 100 étaient encore insuffisantes et proposa de substituer 17 kil. 500 de farine à 70 p. 100, aux 17 kil. de farine à 80 p. 100 qui devaient parfaire les apurements à ce taux de 50 p. 100; mais le Conseil supérieur du commerce, de son côté, déclarant impossible de trouver 17 kil. 500 de farine à 70 p. 100 dans un quintal de blé dont on a retiré 50 kil. à 50 p. 100, demanda que le type à 50 p. 100 pût être apuré par la sortie de 62 kil. 500 de farine à 50 p. 100, et 35 kil. de son.

Le décret du 9 août 1897 (2), concilia les avis contradictoires des deux conseils, en accordant l'option entre leurs deux propositions, sans apporter d'ailleurs au décret de 1896 que des modifications relatives au taux à 50 p. 100. Désormais à ce taux, par quintal de blé importé temporairement, il devrait être présenté à la sortie :

ou 50 kil. de farine au taux de 50 %
17 500 » » 70 »
30 500 de son
98 00
ou 62k500 de farine au taux de 50 %
35 500 de son
98 00

2 % étant alloués pour déchets de mouture.

(1) V. *supra*, p. 67.
(2) *J. off.* du 13 août 1897.

Le même décret prononçait la suppression des zones, qui compensait enfin si largement pour les meuniers ce qu'ils avaient pu perdre aux modifications dans les taux d'apurement.

Les deux décrets qui précèdent suffisaient-ils à prévenir toute fissure résultant du taux de blutage ? Assurément non, puisque les meuniers eux-mêmes ont reconnu depuis qu'elles pouvaient encore atteindre 6 p. 100 et qu'ils n'ont cessé de vouloir les justifier, comme un dédommagement indispensable de leurs frais de transport et frais généraux. Prenons pour base le 6 p. 100 qu'ils avouent : n'est-il pas toujours abusif que sur 6.000.000 de quintaux de blé, par exemple, importés temporairement, la meunerie puisse encore verser sur le marché intérieur 360.000 quintaux de farine qui n'ont rien payé à la douane ?

b) Fissures légales résultant de nos rapports douaniers avec différents pays.

1. *Avec nos colonies.*

Il faut distinguer parmi nos colonies :

1° Celles qui sont soumises au tarif métropolitain (c'est le cas de la plupart de nos colonies) (loi du 11 janvier 1892).

2° Celles qui, par exception, ne sont pas soumises au tarif métropolitain, comprenant tous les territoires français (excepté le Gabon) de la côte occidentale d'Afrique, Sénégal, Guinée, Dahomey, Côte-d'Ivoire ; puis Tahiti et les établissements français de l'Inde et d'Obock.

3° L'Algérie et la Tunisie qui ont un tarif douanier spécial.

Les colonies soumises au tarif métropolitain sont considérées comme un prolongement du territoire national ; il s'ensuit que les produits qui sont entrés en France sous le régime

de l'admission temporaire, ne peuvent être réexportés sur ces colonies en apurement d'acquits-à-caution ; les Antilles et la Réunion font seules exception (loi du 16 mai 1863).

Les colonies non soumises au tarif métropolitain sont considérées comme pays étrangers au point de vue de l'admission temporaire, et les décharges d'acquits peuvent avoir lieu en principe par une réexportation sur ces pays.

Le Sénégal jouit de deux régimes douaniers différents pour l'importation des farines : l'un pour les farines étrangères, qui paient 7 p. 100 *ad valorem* et 5 p. 100 d'octroi de mer ; l'autre pour les farines françaises, qui paient seulement le droit d'octroi de mer. Il résultait de là, à l'époque des acquits-à-caution, que lorsqu'un minotier d'un port français voulait exporter de la farine au Sénégal, il consultait d'abord le cours des acquits, puis exportait, selon ce cours, à un tarif ou à l'autre. Si le cours était faible, il expédiait ses farines en dédouanement d'acquits et payait alors le droit des farines étrangères à leur entrée au Sénégal. Si le cours était trop élevé, le minotier expédiait ses farines au tarif français et payait le minimum des droits. — La même situation a existé longtemps pour Madagascar et pour l'Indo-Chine.

Ce trafic était un abus, condamnable en ce qu'il laissait au bénéficiaire le choix du tarif auquel il serait soumis et ne servait qu'à encourager la spéculation ; il nuisait à nos colonies, dont le marché doit être réservé à l'industrie métropolitaine et en même temps au commerce de nos farines françaises, menacées, grâce à lui, d'être supplantées par des farines provenant d'admission temporaire.

Depuis 1884, l'Algérie ne reçoit plus de farines à la décharge de comptes d'admission temporaire métropolitains.

La Tunisie, au contraire, depuis 1890, reçoit nos farines en

dédouanement d'acquits-à-caution, et, en revanche, nous envoie son blé en franchise. Les minotiers de Marseille profitent de cette situation pour importer en franchise des blés de Tunisie, qu'ensuite ils réexportent sous forme de farines en apurant des acquits créés par des importations de blés étrangers. Ces derniers blés viennent grossir nos stocks et peser d'autant sur notre marché. Il en résulte en outre pour le Trésor des pertes qui peuvent atteindre plusieurs millions de francs, la Tunisie nous envoyant en moyenne 500.000 quintaux de blé et nos exportations en dédouanement d'acquits s'élevant pour le même pays à une moyenne approximative de 300.000 quintaux.

Nos rapports avec la Corse créent une situation semblable.

Ces différentes fissures, dont une, celle du Sénégal, a d'ailleurs disparu avec le trafic des acquits, seraient en grande partie évitées si l'on supprimait toute exception en établissant partout le tarif métropolitain.

2. La fissure résultant de nos rapports douaniers avec la zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex.

Une autre fissure du même genre que les précédentes s'est produite en Savoie et dans le pays de Gex, constitués par des traités (1815 et 1860) en zone franche de droits et hors de la ligne des douanes françaises. Il résulte en effet de cette franchise, accordée au moment de l'annexion en compensation des débouchés qu'y perdaient l'agriculture et l'industrie de ces pays, que nous recevons francs de droits leurs blés et farines et qu'ils reçoivent nos farines en dédouanement d'acquits. Or voici un exemple des conséquences de cette situation : on envoyait en franchise de la zone à l'intérieur 100 kilog. de blé qui pouvaient revenir de l'intérieur en zone franche sous forme de farine ; on bénéficiait ainsi d'une prime d'apurement

qui provenait, soit d'une cession d'acquits, soit du seul fait de leur substitution aux farines issues de blés entrés temporairement ; de cette façon, les producteurs de la zone vendaient d'abord leur blé à bas prix, soit 20 fr., puis le rachetaient en farine bien moins cher encore, soit 13 fr. Toute cette manœuvre s'opérait à la faveur des admissions temporaires. L'opération ne s'arrêtait même pas là : la même farine pouvait, avec un permis de franchise, revenir de nouveau à l'intérieur et s'y vendre à vil prix ou servir de nouveau à des décharges d'acquits. Ainsi la zone, qui ne produit même pas pour sa consommation, exportait chaque année en France une moyenne de 300.000 quintaux de blé et autant de farine.

Ces invasions de blé à bas prix et ces importations factices de farine contribuaient pour leur part à la dépression du marché intérieur par la surabondance qui en résultait dans la région du Sud Est. La spéculation se mettant de la partie, on voyait les minotiers marseillais conserver pour la consommation intérieure des blés importés temporairement par Marseille, et moudre ou faire moudre des blés venus de la zone sans payer les droits, dans des moulins établis à proximité de cette zone, pour les réexpédier en zone en dédouanement d'acquits. C'était là une nouvelle fissure, et une nouvelle forme que prenait la pratique du trafic. On peut se faire une idée du tort causé de ce fait à notre marché par les chiffres que nous donne une seule année : 500.000 quintaux de blé ont servi en 1899 à dédouaner des acquits par des exportations en zone franche, pour la plupart factices, de quantités équivalentes de farines, d'où une perte de plus de 300.000 fr. pour le Trésor.

On s'est d'ailleurs plaint de ces abus, tant dans notre Midi que dans la zone même, et cette zone franche de Haute-Savoie et du pays de Gex, qui prête d'ailleurs à bien d'autres

fissures indépendantes de l'admission temporaire, doit précisément faire l'objet de discussions prochaines au Parlement. La Chambre de commerce de Chambéry propose comme solution la suppression du régime d'exception ; celle d'Annecy, plus jalouse du privilège, en réclame le maintien. L'avis le plus rationnel est celui de Chambéry : qu'on ne traite plus comme pays étranger le territoire de la zone et qu'on le soumette au droit commun. Nous verrons, au surplus, que la la loi du 4 février 1902 a fait disparaître en partie, par la suppression du trafic, la fissure qui résultait de l'admission temporaire.

B. *Des fissures illégales.*

a. Résultant des taux de blutage.

C'est à la faveur des types à 80 et 90 p. 100 que ces fissures ont pris naissance. Nous avons déjà mentionné les protestations soulevées chez les agriculteurs par les apurements défectueux qu'avait engendrés le décret du 2 mai 1892 en créant les types à 80 et 90 p. 100. La composition grossière de ces types, formés d'un mélange de farine secondaire et de son, donnait encore lieu à toutes sortes de spéculations abusives et illégales. Il suffisait même, aux termes des règlements douaniers [1], que le mélange farineux contînt une proportion de farine excédant 10 p. 100, pour que le produit total fût considéré comme farine ; il s'ensuivait que la difficulté de comparaison entre les produits présentés et les types légaux donnait carrière à des substitutions ou additions répréhensibles.

Ecoutons à ce sujet ce que disait, le 16 mars 1895, M. Damay d'Offoy, à la Chambre syndicale des meuniers de la Somme :

(1) Circulaire n. 2619 du 20 décembre 1895.

« Au sujet du type extrait à 90 p. 100, j'estime que cette qualité de farine n'existe pas en commerce dans la mouture des blés tendres. Ce type est d'une qualité tellement inférieure, contient tellement de son et de rebulet qu'il permet de faire sortir des remoulages blancs au lieu et place de farine, farine qui alors reste sur le sol français, vient faire concurrence à nos produits parce que dans la proportion de 70 à 75 p. 100 elle n'a pas payé de droit ». Le mal était le même, quoique atténué, pour le type à 80 p. 100.

Les spéculations qui se pratiquaient étaient les suivantes :

Les minotiers mélangeaient des farines blutées à 10 et 20 p. 100 avec des remoulages blancs et des sons fins dans une proportion illégale, puis les faisaient servir à la décharge des comptes d'admission temporaire ; cette exportation de produits de peu de valeur leur permettait de garder pour la consommation intérieure des farines de bonne qualité soumises légalement au droit de 15 fr. 50 ou 16 fr. par quintal et qui n'étaient taxées qu'à 0 fr. 60, droit du son, tandis que les farines blutées à 10 ou 20 p. 100, livrées à la consommation, n'eussent payé qu'un droit de 11 fr. par quintal : d'où, pour les spéculateurs, un bénéfice de 4 fr. 50 à 5 fr. par quintal de blé importé temporairement. — Une autre opération était celle-ci : à la faveur de la mauvaise confection des types, on sortait à la décharge des comptes d'admission temporaire, à titre de farines à 10 ou 20 p. 100 de blutage, des produits ayant souvent moins de 10 ou 20 p. 100 de farine, ou des rebulets blancs ; on les transportait dans des usines proches de la frontière, on en extrayait par blutage 4 à 5 p. 100 de farine, on les additionnait de recoupettes, et ils rentraient ensuite en France sous la dénomination de sons, au tarif de 0 fr. 60 par quintal, pour servir encore, par une nouvelle addition de farine, à apurer de nouveaux acquits. On arrivait ainsi, avec

80 ou 90 kil. de produits grossiers et non panifiables, qui ne payaient que 0 fr. 60, à introduire en franchise 100 kil. de blé étranger : d'où sur le marché intérieur un nouvel élément de concurrence, et pour le Trésor une perte moyenne annuelle de 200.000 fr.

Ces opérations frauduleuses se pratiquaient surtout à la frontière du Nord, favorisées par un certain nombre d'usines créées en Belgique, près de la même frontière. Ainsi s'expliquent les quantités considérables de son et de rebulet importées de Belgique en France et dont le seul bureau de Tourcoing, dans un seul trimestre de 1895, recevait 40.000 quintaux. L'invasion fit de tels progrès qu'elle fut enfin signalée à l'Administration centrale des douanes. Un service spécial de surveillance fut organisé, et les envois de son des grandes minoteries belges très sévèrement examinés. Les laboratoires où fut contrôlée la qualité des produits déclarés comme sons, reconnurent qu'il s'y trouvait de la farine dans des proportions variant de 10 à 25 p. 100, c'est-à-dire illégales [1].

Ces fissures illégales avaient, comme les fissures légales, des conséquences aussi nuisibles pour l'agriculture et la minoterie de l'intérieur que pour le Trésor. Nombre de Sociétés agricoles, surtout dans la région du Nord, réclamè-

[1] Grâce à un système de tamis spéciaux, M. le Directeur des douanes à Lille, était arrivé à obtenir assez rigoureusement la proportion de farines que contenaient les sons et rebulets. Voici comment l'on procédait : « Une quantité de 50 gr. du produit importée est placée sur un jeu de tamis des numéros 130, 140, 150, 180, emboutis l'un à l'autre. Les tamis sont secoués pendant cinq minutes environ, jusqu'à ce qu'il ne passe plus rien. Ils sont ensuite démontés et la farine recueillie au-dessous de chacun d'eux est placée séparément sur une feuille de papier. On élimine les farines trop riches en son ou trop colorées et inférieures au dernier type. Ce qui reste après cette opération est enfin mélangé et représente la richesse farineuse du produit ». *Circulaire des douanes*, n. 2619 du 20 décembre 1895.

rent la suppression des types à 10 et 28 p. 100 de blutage, qui, en fait, n'étaient pas d'un usage industriel. Beaucoup demandaient en même temps, soit la simplification des types de farines, en les réduisant à deux, l'un de farine première, l'autre de farine deuxième, soit même la réduction à un seul type intermédiaire dont la confection s'opèrerait avec toutes les garanties possibles chez des minotiers qui n'eussent pas encore travaillé en admission temporaire. En Allemagne, en Italie, disait-on, n'avait-on pas adopté ce procédé? Cette dernière solution était celle que réclamait M. Viger, dans sa proposition de loi du 15 juin 1896 [1] sur la réforme de l'admission temporaire concomitante à la création de Bons d'importation.

Qu'allait décider la Commission des farines? La réduction des types n'était pas possible en France sans ruiner notre industrie d'exportation, à qui la diversité de sa clientèle impose l'obligation de plusieurs types de farine. Tandis que l'Egypte et le Levant lui demandent des farines grossières à 70 et 80 p. 100, l'Angleterre et la Hollande en réclament au contraire de très fines à 50 et 60 p. 100. La situation est précisément inverse pour l'Allemagne et l'Italie, dont la clientèle scandinave ou orientale se contente volontiers d'un seul et même type.

La Commission des farines refusa donc la réduction demandée. Mais elle révisa, comme nous l'avons vu, les types à 80 et 90 p. 100 et les remplaça par de nouveaux types officiels et formés sur de nouvelles expériences. Acceptant en partie es indications du rapport de M. Lucas, énergiquement réfuté sur ce point par M. Coudert, elle se prononça pour l'adop-

[1] Chambre des députés; séance du 15 juin 1896, annexe 1935. M. Viger proposait la création d'un type unique à 70 p. 100 avec un apurement de 70 kil. de farine de ce type et 28 kil. de son.

tion des nouveaux échantillons avec les anciens rendements, mais repoussa une autre proposition de ce même rapport visant la création d'un nouveau type inférieur à 90 p. 100.

Nous avons vu que le décret du 29 juin 1896 venait sanctionner ces conclusions, sauf en ce qui concerne le type de farine de blé tendre à 90 p. 100, qui était supprimé.

Il paraît hors de contestation que ce décret, s'il n'a pas fait complètement disparaître les fissures illégales provenant du taux de blutage, qui tiennent à l'insuffisance des moyens humains de contrôle, ne les en a pas moins très sérieusement atténuées. Il peut arriver sans doute que la fraude réussisse à tromper la vigilance de la douane, à faire passer un type de farine pour un autre, à opérer des mélanges illicites (de farine de riz et de farine de blé, par exemple) en échappant au flagrant délit, et que l'habileté de l'opérateur déjoue l'attention du douanier le mieux averti ; mais, en somme, les pénalités très sérieuses qui menacent la fraude réussissent aussi le plus souvent à la prévenir.

b. Fissure illégale ne provenant pas du taux de blutage.

De l'interprétation des principes établis par la loi de 1836, il résulte que les blés durs ne peuvent être compensés que par des farines de blés durs, les blés tendres par des farines de blés tendres, que par suite les déclarations à fin de réexportation doivent spécifier la nature des blés dont on réexporte les farines. La loi n'autorise donc pas la compensation réciproque d'une de ces espèces de farines par l'autre, et rien n'est venu depuis la contredire, ni loi, ni décret. Le décret lui-même du 25 août 1861 ne la contredit pas en accordant l'admission temporaire aux blés étrangers *sans distinction d'espèce ni d'origine ;* il se tait absolument sur la question de

compensation entre espèces différentes. Il faut donc interpréter son silence au sens le plus restrictif et le moins contraire au principe de l'identique, base et fondement de l'admission temporaire. Tel est du reste l'avis d'un juge particulièrement compétent en matière de législation douanière, M. Pallain, dans son ouvrage « *Les douanes françaises* » [1].

De l'inobservation de ces dispositions et de la tolérance administrative est née une autre fissure, d'une portée restreinte à la vérité, mais aussi condamnable que les autres parce qu'elle contribue aussi à la concurrence faite aux produits indigènes par les produits exotiques importés en franchise. Cette fissure tient à la faculté laissée par les règlements de compenser une importation de blés durs par une exportation de blés tendres. Or, le rendement en farine et la qualité de la farine pour les deux blés sont fort différents : le blé dur de Crimée, avec ses 14 p. 100 de gluten, donnant pour un quintal de farine 144 kil. de pain, et le blé tendre, avec 9 p. 100 de gluten, n'en donnant que 129 kil. Un écart aussi sensible entre les deux blés a naturellement son contrecoup sur les prix, et le blé dur est sensiblement le plus cher. Si donc on laisse la compensation se faire sur le même pied entre deux qualités de blé d'un prix si différent, la spéculation trouve là une nouvelle source de bénéfices, en même temps qu'un nouveau moyen d'avilir le produit indigène au profit du produit exotique qui le supplante.

Cette fissure, inhérente à la faculté de l'équivalent quant à la substance, ne pourrait disparaître que par une plus stricte observation des dispositions légales.

[1] V. Pallain, *Les douanes françaises*, I, p. 398.

III

LE DÉLAI D'APUREMENT

A. *Vices inhérents à son mode d'action.*

Ce principe de l'équivalent n'a pas seulement contribué à faire naître la pratique abusive du trafic des acquits et à créer les diverses fissures dont nous avons parlé ; il a encore rendu tout aussi abusive la pratique du délai normal accordé par la loi pour l'apurement des acquits.

Ce délai est par lui-même évidemment inattaquable, et il échapperait à toute discussion, si l'admission temporaire des blés était pratiquée à l'identique absolu. Il va de soi que, du moment où le minotier importateur de blé se fait lui-même exportateur de la farine qu'il en extrait, il a besoin d'un délai suffisant entre ses deux opérations pour confectionner dans les meilleures conditions un produit destiné à lutter contre la concurrence étrangère ; et, de même qu'il est nécessaire, ce délai est dans ces conditions sans inconvénient pour la protection, à laquelle l'application de l'identique assure des garanties suffisantes. Mais si la faculté d'importer temporairement se double de celle de jeter sur le marché intérieur des matières premières étrangères exemptées du droit de douane, à la faveur de l'équivalent quant à la substance, s'il peut encore s'y ajouter, grâce à l'équivalent quant à la personne, la faculté de faire apurer sa soumission par un autre, la situation est complètement changée. Le délai d'apurement ne va plus à son but ; il cesse d'être une conséquence logique de l'admission temporaire et, par la situation qu'il crée sur le marché, il compromet les intérêts du négociant au commerce spécial et plus encore ceux du producteur national.

Qu'on suppose, au contraire, l'équivalence de la personne

supprimée, l'incessibilité de l'acquit organisée, l'abus résultant du délai perdra la plus grande partie de son influence; et si l'équivalence de la substance, qu'on ne peut facilement supprimer, lui laisse encore certains moyens d'action, l'organisation de l'incessibilité suffira, du moins, pour le canaliser dans d'étroites limites. Nous verrons que c'est précisément la situation qu'a créée la nouvelle loi du 4 février 1902.

C'est aussi en vue de remédier à l'abus du délai d'apurement que des restrictions successives ont été apportées à l'étendue même de ce délai depuis la création de l'admission temporaire des blés. Réduit d'abord, comme nous l'avons vu, d'un an à six mois, il le fut encore à trois mois par M. Viger, ministre de l'agriculture en 1893, à deux mois enfin par le décret du 9 août 1897, rendu sous le ministère de M. Méline, après discussion dans les deux Conseils supérieurs de l'agriculture et du commerce. Mais toutes les restrictions furent sans effet, et le mal devait persister jusqu'à la nouvelle réglementation de l'admission temporaire des blés, établie en 1902.

Celui qui se ressentait le premier des conséquences fâcheuses de la pratique abusive du délai, était le *négociant importateur au commerce spécial*. L'Etat, en effet, en consentant au profit de l'importateur temporaire un crédit ou une avance que M. Jean Dupuy [1], à l'époque même où le délai était le plus réduit, évaluait à 20 millions de francs pour une importation moyenne de 4 millions de quintaux, faisait l'office d'un véritable banquier. Le crédit qu'il accordait à un négociant déjà favorisé par la faculté d'équivalence, constituait un privilège exorbitant et peu équitable. Que donnait-on en échange à l'importateur au commerce spécial? L'un et l'autre rendaient le même service à la consommation; à l'un et à l'autre étaient dues impartialement les mêmes facilités.

[1] Sénat, séance du 20 décembre 1901; *J. off.* du 21 décembre 1901, p. 1444.

Le préjudice causé par le *délai* au *producteur* n'est pas moins évident, et il est manifestement plus grave parce qu'il nuit à un intérêt plus général et plus essentiel; il est la conséquence de l'action déprimante du délai sur les cours du blé.

D'où vient cette action du délai d'apurement? Elle résulte en premier lieu de ce que les quantités importées temporairement viendront, grâce au délai, augmenter les stocks existant sur le marché intérieur et exercer une dépression d'autant plus forte sur ce marché, qu'elles pourront y rester plus longtemps sans payer de droits de douane. Ce surcroît de blé importé pèse sur les prix, d'abord dans la région d'importation, puis par répercussion dans les régions voisines, enfin dans tout le pays lorsque les quantités importées sont considérables.

M. Viger disait à ce propos en 1901 : « Pendant toute l'année, si vous suivez dans les fascicules des douanes ce que l'on appelle le mouvement des blés, vous voyez 300.000 à 400.000 quintaux en admission temporaire qui entrent chaque mois et qui sont jetés sur notre marché.

« Lorsqu'ils entrent, ils ne sont pas conduits dans une minoterie spéciale, ils sont nationalisés, jetés sur le marché et compris dans l'ensemble des blés français qui sont en vente à l'intérieur. Croyez-vous qu'une pareille pratique n'est pas de nature à influencer les cours [1]? »

La faculté de délai accordée par le décret du 9 août 1897 permettait, en effet, au blé importé en admission temporaire de rester pendant deux mois sur le marché français. Cette entrée de blé devait, il est vrai, être compensée, au bout de deux mois, par une sortie équivalente de farine, mais d'autre blé importé dans l'intervalle l'avait déjà remplacée, et la

[1] Sénat, séance du 17 décembre 1901 ; *J. off.* du 18 déc. 1901, p. 1424.

continuité ininterrompue des importations maintenait toujours sur notre marché des quantités considérables de blé étranger, 1.000.000 ou 1.200.000 quintaux entrés en admission temporaire et dont le prix rendait la concurrence fort difficile.

Si nous consultons les documents statistiques de l'Administration des douanes publiés chaque année, nous voyons, au fascicule de l'année 1896, qu'à la fin de 1895 un stock de près de 200.000 quintaux n'avait pas été apuré au 31 décembre; et pour les deux années 1900 et 1901, les fascicules parlent de restes à apurer s'élevant à 650.000 quintaux en fin décembre 1900 et à 845.000 quintaux au commencement de 1901. Comment, avec le délai, de telles quantités n'auraient-elles pas déterminé une baisse des prix?

On s'explique donc les réclamations de l'agriculture. Les seuls bénéficiaires de la situation étaient les minotiers des ports, qui seuls pouvaient pratiquer l'admission. Ils le sentaient eux-mêmes si bien, qu'ils jugeaient à propos de défendre ce délai d'apurement avec la même passion que le trafic, de démontrer qu'il n'était pour rien dans la baisse des cours. Résumons leur défense :

D'un côté, disaient-ils, pour que le blé pèse sur les cours durant les deux mois qu'il passe en France, il faudrait que, chaque année, il fût tout importé à la fois, en un seul et même stock. Or il est certain qu'au bout des deux premiers mois de fonctionnement du régime de l'admission, il sera sorti du pays une quantité correspondante à celle du blé importé dès le commencement de cette période, à moins de supposer, ce qui ne serait pas sérieux, une entrée globale du stock et sa sortie globale au bout de deux mois [1]. — On

[1] Voir l'argumentation de M. Thierry à la Chambre, séance du 6 juillet 1900; *J. off.* du 7 juillet, p. 1852.

admettrait bien cet argument de la meunerie si l'opération se faisait automatiquement, c'est-à-dire si, au même moment où il entrait par exemple un quintal de blé, il sortait toujours du même coup une quantité équivalente de farine ; ce va et vient constant eût assurément moins compromis le marché ; mais, et nous avons prévu tout à l'heure l'objection, il faut tenir compte du fait que l'importation étant toujours forcément préalable à l'exportation, et la succession des entrées étant par suite toujours préalable à celle des sorties, il y a toujours une plus ou moins grande quantité de blé importée en avance sur l'exportation, toujours une quantité nouvelle profitant à son tour du délai et entretenant constamment la dépression du marché.

Un autre argument de la grosse meunerie en faveur du délai consistait à dire qu'en le restreignant à deux mois, comme l'avait fait le décret de 1897, on rendait plus difficiles les exportations ; si une partie des blés admis tempoi rairement retombait forcément sur le marché pour être consommée dans le pays, la raison en était qu'un délai raccourc ne laissait pas le temps de le transformer en farine. L'Allemagne n'accordait-elle pas un délai de 4 à 7 mois, l'Italie de 6 mois, la Hongrie de 6 mois aussi? — Il est bien vrai que le peu de durée du délai pouvait entraver telles ou telles spéculations de la grosse meunerie, mais on ne convaincra personne qu'un délai de deux mois ne soit suffisant pour faire de la farine avec du blé. Quant aux allusions à l'étranger, il suffit de dire que l'extension du délai se trouve compensée, dans les pays qui l'ont étendu, par le seul fait que l'admission temporaire s'y rapproche beaucoup plus de l'identique que chez nous sous l'empire du décret de 1897, et que les moulins y travaillent presque sous les yeux de la douane, pourvue de moyens d'investigation inconnus chez nous.

Mais ce qu'on peut objecter de plus décisif aux partisans de la grosse meunerie, et nous arrivons ainsi au second mode d'action du délai d'apurement sur les cours, c'est la facilité que donne ce délai à la spéculation pour s'exercer pendant toute la durée de validité d'un acquit. Nous ne parlons plus ici de la spéculation sur les acquits, mais de la spéculation sur le blé même, d'autant plus nuisible que celle-ci atteint directement l'intérêt général du pays. Elle consiste à agir par d'adroites combinaisons sur les cours du marché intérieur, de telle façon que le prix de vente ne découle plus normalement du prix de revient, mais des habiletés mêmes du spéculateur, de son art à user des communications rapides et des correspondances instantanées pour incliner le marché à son gré vers la hausse ou la baisse.

La baisse surtout, car c'était précisément à la préparer et à l'exploiter que visait la spéculation. A peine la récolte battue, le cultivateur, pressé de faire de l'argent pour rentrer dans ses frais de culture, avait hâte de jeter son blé sur le marché : c'était le moment qu'attendaient les importateurs en admission temporaire pour faire entrer leur blé, le convertir en farine et, pendant les deux mois du délai, le donner à consommer à leur clientèle. Il résultait de cette manœuvre que la demande se faisait plus rare, que l'offre surabondait, et que les cours tombaient plus ou moins bas. Ce résultat obtenu, ils achetaient alors à bas prix, remplissaient leurs greniers et apuraient leurs acquits avec les farines d'un blé dont le cours était à peu près à la parité du marché extérieur. Il en était si bien ainsi que, depuis plusieurs années, le prix se fixait à la moisson, baissait un peu pendant les mois de novembre et décembre, pour se relever légèrement ensuite jusqu'à la nouvelle récolte.

On a prétendu que les entrées en admission temporaire se

limitaient à Marseille et au bassin du Rhône, les sorties s'effectuant soit sur place, soit par le Nord. — L'assertion était inexacte, car il entrait de très importantes quantités de blés en admission temporaire par les ports de Dunkerque, du Havre et même de Nantes. Comment expliquer ces importations dans la région du Nord, si notoirement surproductrice, sinon par les agissements de la spéculation utilisant le délai de deux mois pour entrer ses blés en franchise, si l'on observe surtout que ces importations se faisaient au moment précis où affluaient les offres de nos producteurs? Il était entré, par exemple, dans les dix premiers mois de 1901, y compris les restes à apurer de l'année précédente, plus de 260.000 quintaux en admission temporaire dans le département du Nord. Sur 500.000 quintaux entrés dans les mêmes conditions en Seine-Inférieure, il en restait à apurer 143.000 fin octobre.

B. *Extension du délai par la faculté d'entrepôt.*

La *faculté d'entrepôt,* réel ou fictif, donnait à la spéculation un autre moyen de prolonger le délai d'apurement et d'exploiter cette prérogative à son profit. Arrivé au terme auquel les droits devaient être payés ou l'exportation effectuée, le soumissionnaire n'avait, pour échapper à cette obligation, qu'à placer sa marchandise, soit dans un entrepôt réel de douane, soit dans un magasin attenant à son usine et constitué ainsi en entrepôt fictif. Il n'était mis à cette faculté que deux restrictions, à savoir : qu'on ne pourrait entreposer ainsi que le blé transformé par la main-d'œuvre française et non le blé même importé, et que la marchandise, au moins pour l'entrepôt fictif, serait soumise à des recensements opérés par l'Administration. Les produits étaient sans doute immobilisés, mais cette faculté permettait au soumissionnaire d'ajourner

à trois ans au maximum pour l'entrepôt réel, à deux ans pour l'entrepôt fictif, l'exécution de ses engagements vis-à-vis de la douane ; le paiement des droits pouvait ainsi se trouver retardé de plusieurs années, si l'importateur temporaire destinait ses farines à la consommation. On voit jusqu'où pouvait aller ce nouvel abus encouragé par le crédit de l'État et par la facilité de prorogation du délai.

Qu'avaient fait les pouvoirs publics pour réprimer les abus de cette faculté d'entrepôt? Des réserves formelles avaient d'abord été apportées à la mise en consommation des farines sortant d'entrepôt et provenant des blés entrés en franchise [1]. Mais le silence gardé ensuite sur ce point par des décrets postérieurs aboutit finalement à ce que ces réserves ne fussent plus maintenues, et l'on permit à ces farines de passer de l'entrepôt dans la consommation. On prit cependant des garanties contre les abus du délai et en faveur de la protection, en soumettant ces produits étrangers non à la taxe du blé dont ils provenaient, mais à la taxe plus élevée des farines. Une taxation aussi évidemment exagérée donna lieu à de violentes protestations et même à des procès qui portèrent la question en cassation, et la Cour suprême jugea que les droits n'étaient dus que sur la matière première, c'est-à-dire sur le blé [2]. C'était l'équité même, et ce fut la solution adoptée depuis par l'Administration des douanes. Le Gouvernement finit par se ranger aussi à l'avis de la Cour de Cassation ; mais jugeant préjudiciable à la protection et trop favorable aux abus du délai d'apurement le non-paiement

(1) V. *supra*, p. 21.

(2) Cass. arrêt du 27 juin 1870. — V. Pallain, *Les douanes françaises*, texte de l'arrêt, p. 381 : les droits doivent être acquittés d'après l'état ou la qualité des marchandises lors de leur entrée (loi des 6-22 août 1791, art. 1).

des intérêts de retard [1], il décidait, par le *décret du 9 février 1894*, que « les farines constituées en entrepôt à la décharge des comptes d'admission temporaire de blés devront, en cas de mise à la consommation, acquitter *les droits du blé dont elles proviennent, avec l'intérêt légal des droits de douane* du jour de l'importation ».

Mais cette disposition n'empêchait pas que la faculté d'entrepôt, en matière de farines provenant d'admission temporaire, ne portât un sérieux préjudice à l'agriculture. C'était laisser encore à la spéculation le moyen de se développer, donner un encouragement nouveau à l'accumulation de stocks destinés à peser sur les cours du blé, créer une menace permanente pour le marché français, puisque les farines en entrepôt pouvaient à tout moment l'envahir. Nous verrons qu'une législation plus récente a corrigé cette imperfection du décret.

[1] Les droits, en principe, sont dus dès le moment où les blés sont envoyés au moulin et non lorsqu'ils ont été moulus.

CHAPITRE III

L'ADMISSION TEMPORAIRE ET LA CRISE DU BLÉ

Nous croyons avoir établi avec une précision suffisante que l'admission temporaire, dénaturée par la pratique de l'équivalent, ne pouvait avoir aucune bonne influence sur la tenue des cours; que, tout au contraire, par le trafic des acquits-à-caution, les diverses fissures signalées, le délai d'apurement, elle n'avait agi sur les prix que dans un sens préjudiciable à la protection. Après avoir montré quelle a été son *action* sur le marché national, voyons quelle *part* lui revient dans la crise du blé.

Disons d'abord rapidement ce qu'il faut entendre par la *crise du blé*, d'où est née cette crise, quels différents facteurs ont contribué à l'aggraver.

Nous assistons, depuis quelques années, à une baisse très sensible dans les prix du blé, et l'on entend l'agriculteur se plaindre avec persistance de ne plus même retirer de la vente de son blé le remboursement de ses frais. Les statistiques ne sont que trop d'accord avec lui. Elles nous montrent que le prix moyen du blé, de 26 et 27 fr. le quintal en 1880-1887, de 24 et 25 fr. en 1888-1892, est tombé à 20 et 21 fr. de 1893 à 1900, et même encore plus bas (19 fr. le quintal) dans cette dernière période, exception faite de l'année 1897, extraordinairement déficitaire, où la hausse des prix fut aussi extraordinairement anormale. Si l'on réfléchit qu'étant donné les

charges fiscales et de toute nature qui pèsent en France sur le cultivateur, son prix de vente ne commence à être rémunérateur qu'à partir de 22 ou 23 fr. le quintal, on ne peut que trouver ses doléances bien justifiées.

On avait tenté d'arrêter les progrès de cette baisse continue en portant progressivement le droit de douane à 3 fr. en 1886, à 5 fr. en 1888, à 7 fr. en 1894, afin de relever les prix sur le marché et de rendre les conditions aussi égales que possible entre nos producteurs et l'étranger. On constate que ces mesures de protection réussirent en effet à relever plus ou moins les cours jusqu'en 1893. Mais à cette date, et pour des causes que nous ne tarderons pas à expliquer, le droit de douane cessa de jouer ou ne joua plus que pour une partie de sa quotité. Les prix du marché intérieur n'étaient plus équivalents aux prix du marché extérieur augmentés du droit de douane, but visé par le législateur. Dès lors était ouverte la période de la crise du blé.

Faut-il mettre au premier rang des *facteurs* déterminants de cette crise l'état général de la production du blé en France, et en accuser, comme on l'a fait, la *surproduction ?* Les faits répondront pour nous. Nous savons que, normalement, le droit de douane doit jouer dans toute son étendue, c'est-à-dire produire un effet égal à sa valeur et à son chiffre, quand la récolte dans un pays est déficitaire, et qu'il cesse au contraire de jouer, quand ce pays produit suffisamment pour sa consommation, *a fortiori* lorsqu'il devient surproducteur.

Si donc le droit de douane ne jouait pas en France pour toute sa valeur, était ce que nous fussions comme producteurs au niveau ou même au-dessus de notre consommation ? Assurément non ; car si nos récoltes tendent bien aujourd'hui à devenir chaque année plus abondantes et à se main-

tenir davantage à un niveau uniforme, sous l'influence même de la protection et des progrès de la culture, il n'est pas contestable que de 1893 à 1900, notre production de froment n'a que deux fois atteint (en 1898 et 1899) le chiffre de 95 millions de quintaux nécessaires à notre consommation. Nous avons produit en chiffres ronds dans toute cette période :

75.500.000	quintaux en	1893
93.600.000	—	1894
92.400.000	—	1895
92.600.000	—	1896
65.900.000	—	1897
99.300.000	—	1898
99.400.000	—	1899
88.500.000	—	1900

De ce tableau, il résulte que 1898 et 1899 sont les deux seules années de surabondance; les autres sont franchement déficitaires. On ne peut donc nier que, globalement, nous ne sommes pas surproducteurs, et si globalement la surproduction n'existe pas, on ne peut pas dire qu'elle ait exercé une action continue sur la crise du blé.

Mais si ce n'est pas la surproduction, c'est *notre production même* qui a contribué à la crise, soit dans l'espace, soit dans le temps. Elle y a contribué dans l'espace : dans le Nord surproducteur, et que la cherté des transports a empêché de déverser son trop plein sur le Midi déficitaire. Elle y a contribué dans le temps, en agissant diversement sur les cours du blé d'une année à l'autre, selon l'abondance de la récolte, comme on peut s'en convaincre par les chiffres suivants :

En 1890, 1891, 1892, 1893, les récoltes sont déficitaires dans une proportion variable, et les prix correspondants varient aussi en proportion : 25 francs, 27 francs, 23 fr. 60, 21 fr. 40. — En 1894, 1895, 1896, les récoltes se rapprochent davantage

du chiffre de la consommation : le prix du blé s'affaisse jusqu'à tomber au-dessous de 20 francs, avec des moyennes de 19 fr. 85 et 18 fr. 50.

1897 est déficitaire, la production descendant à 65.000.000 de quintaux : le prix du blé monte à 33 francs. — 1898 et 1899 sont deux années surabondantes : les cours s'abaissent à 20 francs et même, dans les derniers mois de 1899, à 18 francs.

On s'étonnerait plutôt qu'il en fût autrement, puisque le mouvement naturel des prix sur un marché protégé dépend évidemment du plus ou moins de blé qu'y amène la récolte.

Nous trouvons un autre facteur influent de la crise du blé dans le *manque d'équilibre des importations*, nécessitées, il est vrai, par nos déficits, mais parfois excessives et bien supérieures aux besoins de la consommation. En consultant les statistiques du Ministère de l'agriculture, si nous déduisons des chiffres globaux les importations en admission temporaire et celles d'Algérie et de Tunisie faites en franchise, nous y trouvons les chiffres suivants de nos importations réelles au commerce spécial de 1894 à 1900 :

1894.	9.980.000	quintaux.
1895.	4.524.000	—
1896.	1.718.000	—
1897.	4.971.000	—
1898.	17.070.000	—
1899.	2.347.000	—
1900.	772.000	— (1).

On constate donc que, durant cette période, nous avons importé une moyenne de 6.000.000 de quintaux, ce qui, en tant que moyenne, n'a rien d'excessif. Mais nous relevons

(1) Proposition de loi de M. Darbot. — Sénat, séance du 12 mars 1901. — *J. off.* du 29 juillet 1901. — *Doc. parl.*, annexe 124, p. 226.

dans le tableau un chiffre de 9.000.000 de quintaux, qui dépasse déjà cette moyenne d'une façon très sensible, et un autre de 17.000.000, d'une énormité invraisemblable, tous les deux d'ailleurs, disons-le en passant, résultant des agissements de la spéculation. Le premier de ces chiffres s'expliquait par l'instabilité de notre régime douanier, qui permit à la spéculation, en attendant la loi du *cadenas* du 13 décembre 1897, d'importer en 1894, entre le dépôt et le vote du projet de surtaxe du blé, un stock considérable en prévision de la hausse qu'elle escomptait. L'autre chiffre eut sa cause dans la faculté de suspension des droits de douane dont usa le gouvernement, à la suite de la récolte déficitaire de 1897, pour arrêter la hausse des prix, et dont l'application permit aux spéculateurs de jeter sur le marché un stock absolument disproportionné aux besoins du pays. De telles quantités devaient fatalement exercer sur les cours une pression sensible, assez forte même pour que l'effet s'en prolongeât pendant des mois sinon des années, si l'on pense surtout que leur importation allait être suivie de récoltes très abondantes.

A ces facteurs s'en ajoute un autre non moins agissant, qui est la *mauvaise organisation de la vente du blé*, soit dans le temps, soit dans l'espace. Les agriculteurs, pressés par le besoin d'argent, trop nombreux pour se syndiquer, cédant aussi, nous l'avons vu [1], aux sollicitations intéressées des spéculateurs, au lieu de vendre leur blé peu à peu et d'échelonner ces ventes sur toute la durée de la campagne, le jettent sur le marché en bloc et à peine récolté : l'excès de l'offre détermine forcément une baisse des prix à laquelle succède une hausse trop faible pour être rémunératrice.

[1] V. *supra*, p. 120.

Ajoutons que les moyens manquent au producteur pour trouver aussi facilement que les négociants ou les meuniers le marché où ses ventes seraient le plus avantageuses.

Il faut voir encore un des facteurs les plus actifs de la crise dans la surabondance des farines que la meunerie vient à son tour jeter sur le marché. « La minoterie française, dit M. Sagnier [1], a transformé ces dernières années dans des proportions exceptionnelles son ancien outillage, si bien qu'aujourd'hui on exécute en moins de huit mois le travail qu'on faisait naguère en douze mois. Ou bien il faut chômer pendant un tiers environ de l'année, ou bien on continue à travailler pour encombrer le marché de produits que celui-ci est incapable d'absorber. De là la *pléthore de farine* qui provoque et maintient l'avilissement du prix du blé et qui est *un des principaux facteurs de la crise* dont les agriculteurs ressentent trop durement les effets ». La baisse de la farine provoque par contre-coup celle du blé, le stock d'un produit fabriqué pesant encore plus sur le cours de sa matière première qu'un stock équivalent de cette même matière.

N'oublions pas non plus la *spéculation,* que nous avons vue déjà intervenir partout où elle trouvait matière à s'exercer et à qui revient une certaine part dans cette crise. Son rôle ne s'est pas borné à opérer soit sur les importations en franchise temporaire, soit sur les importations au commerce spécial, par des manœuvres savamment combinées : elle s'est emparée des Bourses de commerce, elle a réussi, par des déplacements réels ou fictifs de gros stocks, à faire la baisse sur le marché à sa volonté ; elle a accaparé les ventes à terme, dont elle a fait de véritables opérations de jeu ; elle a enfin joué de même à la baisse dans les marchés

(1) Journal *La République* du 9 juin 1901.

à livrer de blés ou de farines. Croit-on qu'une telle activité de la spéculation ait pu ne pas aboutir à une accentuation de la crise?

Faisons enfin une large place parmi ces divers facteurs à l'*admission temporaire pratiquée à l'équivalent*. Par les vices qui la caractérisent, elle est devenue un des plus puissants, sinon des pires instruments d'action sur le marché. Nous n'envisageons ici que son action générale par rapport aux autres facteurs.

A quelles quantités globales s'élevaient les admissions temporaires? Nous en avons déjà constaté l'augmentation croissante au fur et à mesure de l'élévation du droit de douane. Le tableau d'ensemble qui suit fera voir que ce rapport constant entre la hausse successive des droits et celle du chiffre des admissions persistait à mesure que la crise augmentait ; si l'on y voit quelque arrêt dans le mouvement d'ascension, on constatera que la moyenne des admissions se maintient toujours à un chiffre qu'elle n'avait jamais atteint :

Droit de	3 fr. :	année	1886	808.000	quintaux.
»	5	»	1888	1.938.000	»
»		»	1890	2.212.000	»
»	7	»	1894	3.528.000	»
»		»	1896	6.122.000	»
»		»	1897	6.317.000	»
»		»	1898	3.632.000	»
»		»	1899	4.632.000	»
»		»	1900	4.299.000	»
»		»	1901	4.548.000	»

Il ressort de ce tableau que, dans les sept années postérieures à l'élévation du droit de 5 fr. à 7 fr. en 1894, le stock annuel de l'importation en admission temporaire offre une moyenne de près de 5 millions de quintaux : l'on peut

juger du poids d'un tel bloc sur le marché national déjà déprimé, et de son influence sur les prix.

Qu'on se représente un marché surchargé à la fin de la campagne 1897-1898 d'un stock plus que surabondant de 18.000.000 de quintaux de blé importés à la faveur de la suspension des droits ; qu'on se représente ensuite l'arrivée des deux grandes récoltes de 1898 et 1899, qui viennent grossir le stock : ne se fait-on pas une idée de l'effet produit sur ce marché par des importations temporaires de 3.632.000 quintaux en 1898, et de 4.632.000 en 1899 ? Telle fut, du reste, la dépression qu'elles contribuèrent à créer, qu'on en devait ressentir les suites jusqu'en 1900 et 1901, années déficitaires, où l'importation fut néanmoins presque nulle et où le prix du froment continuait toujours à descendre, passant de 19 fr. 81 à 19 fr. 08 et 19 fr. 50 en 1901. A quoi attribuer cette persistance de la baisse, sinon à l'action persistante aussi de la surabondance du stock des années précédentes, à laquelle s'ajoutaient des importations temporaires de plus de 4 millions de quintaux pour chacune des années 1900 et 1901 ?

Mais, a-t-on objecté, et l'objection a été présentée à la Chambre par M. Thierry [1] en 1900, comparez donc pour quelques années, de 1896 à 1899, par exemple, l'importance de la production du blé en France avec les quantités entrées en admission temporaire dans la période correspondante, en suivant ce tableau :

Années.	Production du blé.	Admissions temporaires.
1896	92.606.743	6.122.000
1897	65.924.096	6.317.000
1898	99.312.290	3.632.000
1899	99.459.890	4.632.000

[1] Chambre des députés, séance du 6 juillet 1900, *J. off.* du 7 juillet 1900, p. 1848.

Ne voyez-vous pas que les quantités importées temporairement et les stocks qui en résultent représentent, par rapport à la production annuelle, des quantités beaucoup trop faibles pour pouvoir impressionner les cours? — On peut répondre que l'argument est purement spécieux et tient trop peu compte de *l'impressionnabilité* du marché français. On voit clairement, par ce qui se passe sur le marché de Paris, qu'il suffit d'une augmentation de 50 à 60.000 quintaux de farine « douze marques » pour influencer sensiblement les cours. Au mois de décembre 1901, par exemple, une seule maison de Paris possédait 80.000 quintaux de blé, ce qui lui suffisait pour pouvoir influencer le marché de la place à son gré. Dans ces conditions, il n'est pas téméraire d'affirmer qu'un apport mensuel de 700.000 quintaux qui n'ont pas payé un centime de droits, fût-il même destiné à sortir dans un certain délai, devait assurément se faire sentir sur le marché intérieur. Un tel surcroît de blé importé devait jouer le « *rôle de la goutte d'eau dans un vase exactement rempli* » dont parlait spirituellement M. Viger [1].

Ce sont d'ailleurs les faits mêmes qui nous parlent, et ils parlent tous, du Nord, du Centre, du Midi, du Sud-Est, avec l'unanimité la plus convaincante. Nous avons dit déjà quelle part revenait à l'admission temporaire exploitée par la spéculation, dans la dépression des cours sur le marché du Nord. Nous avons vu la culture des blés durs indigènes ruinée dans le Centre, notamment en Auvergne, par la concurrence des blés durs étrangers importés en admission temporaire, et par contre-coup la ruine de l'industrie si florissante de la semou-

[1] Rapport fait au nom de la Commission des douanes sur les projets de bons d'importation et d'exportation. Sénat, annexe n. 401 au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1900.

lerie et des pâtes alimentaires (1). Nous avons vu dans le Sud-Est, plus directement inondé par les importations temporaires, les prix tomber à 20 fr. 35 en 1899, à 19 fr. 18 en 1900, quand la moyenne s'y maintenait jusque là à un taux normal. Au Midi enfin, dans tout le bassin de la Garonne, nous voyons les meuniers du Sud-Est cesser leurs achats de blés indigènes et travailler de préférence les blés étrangers, que l'admission temporaire leur permet d'avoir à meilleur compte; la demande se faisant dès lors plus rare, l'offre, c'est-à-dire la production, n'a pas tardé à baisser aussi, et l'agriculture nationale a perdu tout ce que gagnait le commerce étranger.

La part de l'admission temporaire dans la crise nous paraît donc ne pouvoir être contestée, et c'est prendre le contre-pied de l'évidence que d'en vouloir faire un *instrument de hausse* et de dégagement du marché. Telle est cependant la prétention des partisans de l'équivalent, qui se persuadent ou veulent persuader que le bienfait de l'admission temporaire n'est pas seulement d'encourager l'industrie nationale, mais d'agir aussi comme prime à l'exportatien. Ecoutons sur ce point les affirmations hyperboliques de M. Couteaux : « Si les acquits-à-caution étaient aussi nombreux que semble le croire une foule de gens qui ne connaissent pas le premier mot de la question, ils constitueraient *le plus puissant élément de hausse dont puisse disposer actuellement le commerce français*. Que faudrait-il, en effet, pour débarrasser le marché de Paris du stock qui l'écrase? Tout simplement une quantité égale d'acquits-à-caution » (2).

(1) De 195 auquel il s'élevait en 1877, le nombre des fabriques de semoules et pâtes alimentaires est tombé à 3 ou 4 en 1903.

(2) Sénat, séance du 19 décembre 1901, *J. off.* du 20 décembre 1901, p. 1438.

Bien que cette manière de voir soit celle où est entré le décret du 9 août 1897, tout ce qui précède conduit à une conclusion négative de la possibilité pour l'admission temporaire d'exercer l'action dont parle M. Couteaux. S'il est vrai que le but essentiel où visait dès son principe l'admission temporaire, est, en effet, d'encourager l'industrie nationale en dehors du marché national, il est infiniment moins vrai qu'on fût fondé à l'utiliser dans un rôle qui n'est pas le sien. On a fait d'elle un instrument d'échange et d'exportation, et loin de remédier, étant ainsi dénaturée, à la crise du blé, elle n'a même pu servir à dégager notre marché. Il faut entendre, après M. Couteaux, un homme d'une grande compétence en cette matière, M. Méline, disant à la Chambre en 1900, lors de la discussion des bons d'importation : « L'admission temporaire, si elle n'agit pas sur le marché intérieur en opérant sur les quantités, agit de la façon la plus efficace et la plus dangereuse pour l'agriculture *en opérant sur les prix* : elle opère sur les prix du blé, d'abord par les quantités considérables qu'elle accumule sur certains points de la France et qui pèsent sur le marché, ensuite par les avantages particuliers qui sont faits aux importateurs en admission temporaire » ([1]).

Résumons-nous. L'admission temporaire a pu sans doute développer l'industrie minotière et le commerce d'exportation; mais elle a, par contre, exercé une influence décourageante pour l'agriculture, et cette influence résulte de deux faits : l'un de ces faits est que sous ce régime *l'importation est toujours préalable à l'exportation,* et l'autre qu'*il n'est possible d'exporter que par le canal de la grande meunerie.*

([1]) Chambre des députés, séance du 7 juillet 1900, *J. off.* du 8 juillet 1900, p. 1863.

On a fini, du reste, par se rendre compte de l'impuissance de l'admission temporaire à *atténuer* la crise du blé et des vices par où elle a plutôt contribué à l'*aggraver;* beaucoup d'économistes et de parlementaires se sont accordés, en même temps qu'à lui chercher un *substitut* plus efficace pour la solution de la crise, à *réformer* aussi ce régime sans l'abolir, en le ramenant au vrai principe économique. Ces deux points feront l'objet de deux autres chapitres de cette étude.

CHAPITRE IV

L'ADMISSION TEMPORAIRE ET SES RAPPORTS AVEC LA QUESTION DU BLÉ DANS LES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

Après avoir étudié les vices de l'admission temporaire des blés, telle qu'elle fonctionnait en France à l'équivalent, et son impuissance à dégager le marché, et avant d'en venir aux remèdes ou aux réformes dont elle est susceptible, il nous paraît intéressant de rechercher comment on a compris à l'étranger cette admission temporaire, comment elle y a fonctionné, quels vices elle y a révélés, quels moyens on y a cherchés pour remédier à son défaut d'action bienfaisante sur le marché national. Là peut-être trouverons-nous quelque indication qui nous aide nous-même à nous libérer d'un problème dont la solution préoccupe si justement l'économiste et le législateur français.

I

L'ADMISSION TEMPORAIRE DES BLÉS EN ALLEMAGNE. SON INFLUENCE SUR LA QUESTION DU BLÉ

A. *L'admission temporaire avant les Bons d'importation.*

L'Allemagne, envisagée comme unité douanière et économique, a dû se résigner, comme la plupart des Etats, à devenir protectrice, après de longs tâtonnements et une période de liberté qui s'étend de 1865 à 1879.

La loi du 15 juillet 1879 établit sur les céréales un droit

qui n'était encore que de 1 mark (1 fr. 25) par 100 kilogs de matières premières importées, mais qui atteignait en 1887 pour le froment et le seigle jusqu'à 5 marks. Ce droit de 5 marks fut réduit un peu plus tard à 3 marks 50 pour la plupart des pays grands producteurs de blé, qui, par suite du traité de commerce avec la Russie (1893), bénéficièrent de la clause de la nation la plus favorisée.

Mais, à côté de la protection, il fallut bien accorder un régime spécial à l'industrie, et particulièrement à la minoterie, qui ne pouvait se développer sans apport de matières premières étrangères. Le blé allemand se prêtant peu par lui-même à la panification, parce qu'étant riche en farine il est pauvre en gluten, ne peut se convertir en pain que par le mélange avec des blés exotiques, russes ou polonais, par exemple, dont les qualités contraires donnent à sa farine la consistance nécessaire. D'autre part, la minoterie d'exportation ne pouvait satisfaire sa clientèle russe, anglaise ou scandinave, que par le mélange des grains et farines indigènes avec les grains et farines exotiques.

Pour concilier ces nécessités avec la protection du marché national, le législateur de 1879 prévoyait donc la possibilité, moyennant autorisation, d'ouvrir des entrepôts privés pour y recevoir les céréales étrangères, les manipuler librement et les mélanger avec des marchandises indigènes sans avoir de droits à payer. Les dispositions de la loi sur ce point furent complétées par deux *décrets du 13 mai 1880,* dont l'un traitait des céréales destinées à être réexportées sous forme de farines ou produits similaires [1]. L'admission temporaire entrait ainsi dans la législation allemande.

[1] *Bestimmungen betreffend die Gewæhrung einer Zollerleichterung bei der Ausfuhr von Mühlenfabrikaten, welche aus ausländischen Getreide hergestellt sind. — Centralblatt für das deutsche Reich,* 8e année, 28 mai 1880, p. 300 (publié par le Ministère impérial de l'Intérieur).

Ce décret de 1880 disposait que l'importateur temporaire, propriétaire de moulins, devait obtenir de l'Administration des douanes l'autorisation d'avoir un entrepôt mixte dans les dépendances ou les environs de son moulin. Les mélanges se faisaient dans cet entrepôt. Les douanes lui ouvraient un compte sur lequel il était débité du montant des droits afférents aux farines qui provenaient de ces céréales et qu'il pouvait exporter sur la présentation de *certificats d'identité ;* l'exportation devait être faite dans le délai de six mois. La mouture était surveillée par l'Administration, et la farine qui en provenait devait être réintégrée en entrepôt. La compensation établie était rigoureuse, même excessive, car il fallait représenter 80 kilos de farine pour 100 kilos de blé importé.

C'était donc par l'application de l'*identique absolu* que l'admission temporaire débutait en Allemagne, comme elle l'avait fait en France, où l'ordonnance de 1828 donnait à la douane le pouvoir de suivre les opérations de mouture et prescrivait la réintégration en entrepôt des produits transformés. Mais si l'ordonnance de 1828 ne fut pas appliquée, le décret de 1880 resta un certain temps en vigueur ; l'esprit allemand accepte mieux que le tempérament français le principe d'autorité.

Le régime de 1880 ne tarda pas cependant à provoquer les plaintes des minotiers. On devait leur permettre, disaient-ils, puisque leur clientèle exigeait des mélanges, de pouvoir présenter à l'exportation, pour la décharge de leurs comptes, des farines provenant de céréales indigènes aussi bien que de céréales étrangères. Ne serait-ce pas d'ailleurs un moyen d'encourager l'exportation des farines allemandes ?

Ce fut pour les satisfaire que fut promulguée la *loi du 23 juin 1882* (1) : la dispense du droit d'entrée sur les céréa-

(1) *Reichs-Gesetzblatt*, n. 1471, 27 juin 1882, p. 59.

les étrangères apportées au moulin était accordée pour une quantité correspondante de produits exportés, sans autre précision. C'était l'apparition de l'*équivalent quant à la substance*. Mais l'identique quant à la personne était conservé : la réexportation devait être effectuée exclusivement par l'importateur ; une amende de 1.000 marks pouvait être encourue par celui qui aurait vendu ou cédé sans permission spéciale des céréales non dédouanées, avant la mise en œuvre, ce qui aurait pu créditer le compte du vendeur de quantités qu'il n'aurait pas travaillées.

C'était à peu près le système français tel qu'il fonctionna de 1835 à 1850 et de 1873 à 1896, mais réglementé plus explicitement.

Ce fut le *règlement du 27 juin 1882* qui développa les principes posés par la loi du 23 juin et qui organisa les comptes d'admission temporaire, les *Mühlenkonten*, actuellement encore en vigueur. Les comptes pourraient désormais être ouverts sans que l'importateur temporaire possédât un entrepôt mixte ; mais pour obtenir cette faculté, il faudra, dit le règlement, *jouir de la confiance de l'administration*, qui peut la refuser sans autre recours qu'auprès du Ministre ou, par voie de pétition, au Conseil fédéral (Bundesrath) et au Parlement (Reichstag). Elle n'est accordée en fait qu'à d'importantes maisons, de toute notoriété commerciale, et en état de fournir de forts cautionnements et des garanties sérieuses (dépôts d'effets de commerce, de warrants, de titres dans les caisses des recettes principales). En outre, elle n'a rien d'irrévocable et reste subordonnée à la condition, pour le bénéficiaire, de tenir ses écritures conformément aux usages du commerce ; locaux et livres sont à la disposition de l'Administration.

Lorsque le minotier accrédité reçoit un chargement de blé,

la douane lui ouvre un compte dans la forme déterminée par le décret de 1880; le rendement légal est fixé à 75 kilos de farine de froment pour 100 de blé; cette unité de type pour les apurements s'explique par l'uniformité des goûts de la clientèle allemande. Le minotier est d'ailleurs libre, en plaçant à ses frais son moulin sous le contrôle permanent de la douane, de faire constater *de visu* le rendement réel de sa mouture, en prévision des cas où le taux officiel serait trop élevé. Mais, en fait, cette faculté était trop vexatoire ou trop onéreuse pour avoir jamais été exercée.

Les comptes sont réglés le 20 du quatrième mois qui suit l'expiration de chaque trimestre; toutes les prises en charge du trimestre sont alors rapprochées des décharges accordées depuis le commencement du trimestre jusqu'au jour du règlement. S'il y a une différence, elle est soumise aux droits, et les droits doivent être acquittés dans les huit jours. Le délai varie donc de 7 à près de 4 mois, suivant les époques de prises en charge. Lorsqu'il y a des mélanges, aucune déclaration n'est exigée, puisque les compensatious sont permises.

On voit que ce régime des Mühlenkonten, s'il accorde plus de facilités que le régime antérieur, est cependant fort sévère et participe de la rigidité caractéristique des institutions germaniques. Toutes ces rigueurs n'ont d'ailleurs servi qu'à discréditer les Mühlenkonten et à procurer aux importateurs des crédits de droits plus ou moins étendus. Ajoutons d'ailleurs qu'en fait, le mélange des céréales étrangères et des céréales indigènes s'opérant dans les magasins sans subir aucun recensement, rien n'empêchait les céréales admises en franchise de peser sur les cours dès le jour de leur réception.

L'agriculture allemande protesta contre le crédit qui résultait du délai légal, mais excessif, accordé aux importa-

teurs, contre la concurrence qui lui était faite par l'admission en franchise de blés étrangers, contre la mise en œuvre de blés d'un rendement supérieur au rendement légal, ce qui constituait une faveur pour la grande meunerie, seule apte à faire le commerce d'exportation, et un désavantage pour le petit meunier, le meilleur client des agriculteurs. Ce fut surtout en 1894 que le parti agrarien, si fortement constitué, insista auprès du Reichstag pour obtenir la suppression des entrepôts mixtes et des crédits en douane. Il s'ensuivit d'abord que la faculté d'admission temporaire fut retirée à un certain nombre de bénéficiaires jugés les moins dignes de cette faveur, et que sur 149 comptes qui existaient en 1895, 38 furent supprimés. Le Reichstag se disposait même, comme nous le verrons plus loin, à apporter à l'admission temporaire certaines restrictions.

Le plus gros tort de l'institution, celui que pouvaient surtout lui reprocher les agriculteurs et les petits meuniers des régions surproductrices, était son impuissance, comme en France, à dégager le marché par un accroissement de l'exportation des farines.

En Allemagne, comme en France, la production du blé est très inégalement répartie. Tandis que les grandes plaines du Nord et de l'Est produisent des céréales en abondance, les régions de l'Ouest et du Sud, plutôt industrielles, sont généralement déficitaires ; il apparaît donc que le moyen de compensation le plus naturel soit de déverser le trop plein du Nord-Est sur le Sud-Ouest. Mais là, plus encore qu'en France, la question des frais de transport est capitale ; les voies d'eau, qui coulent toutes dans le même sens, du Sud au Nord, sont trop peu utilisables, les tarifs de chemins de fer trop élevés, et il en coûte plus à un meunier de Poméranie de transporter ses farines jusqu'à Mannheim que de les exporter par mer

dans les pays scandinaves, ou même en Hollande et en Angleterre.

Mais, d'autre part, l'exportation devenait fort onéreuse du jour où les droits protecteurs élevaient le prix des blés en Allemagne au-dessus du cours mondial, et elle ne cessa plus de diminuer sous le régime de l'admission temporaire, passant de 8.031.000 quintaux de blé exportés en 1878, à 6.155.000 en 1879 avec le tarif de un mark, à 141.000 en 1885 avec celui de 3 marks, à 28.000 en 1887 avec celui de 5 marks, pour tomber enfin à 3.000 quintaux en 1893.

Les blés du Nord-Est ne trouvèrent donc plus d'écoulement, ni par mer à cause de leur prix, ni par terre à cause des transports. De là un engorgement du marché de cette région, d'où il résultait fatalement que, sans tomber jusqu'au taux du prix mondial, le cours des blés indigènes s'y abaissait au-dessous du prix de revient, signe caractéristique d'une crise. L'admission temporaire ne suffisant pas, il fallait remédier autrement à cette situation ; sans qu'il en coûtat trop cher au Trésor, il fallait trouver un nouveau stimulant à l'exportation, et l'on songea à un système d'admission temporaire renversée, qui faisait de l'exportation une opération préalable à l'importation, et qui l'encourageait, non plus par une prime payée à l'exportateur, comme il était possible avec le trafic des acquits, mais par un *Bon d'importation*. Ce fut ainsi que le Reichstag, à qui la question de l'exportation fut soumise, décida, au lieu d'étendre l'admission temporaire dans un sens trop libéral, comme on le lui proposait, d'y adjoindre le système des Bons d'importation.

B. *Les bons d'importation (Einfüfrscheine),*

Le nouveau régime fut inauguré par la *loi du 14 avril 1894* (¹).

Le paragraphe 1er dispose que, « en cas d'exportation de blé, de seigle, d'avoine, de légumes secs, d'orge, de colza et de navette, lorsque les quantités exportées seront au moins de 500 kilog., il pourra être délivré, sur la demande de l'exportateur, un certificat *(bon d'importation)* autorisant le porteur, dans un délai à fixer par le Bundesrath, mais limité à six mois, à importer une quantité de marchandises correspondant à la valeur du bon et de la même espèce, sans acquitter les droits de douane ». — Ce paragraphe ne parle que des exportations de grains; mais une disposition qui y faisait suite accordait le même avantage aux exportations de farines, le bon étant alors applicable à l'entrée d'une quantité correspondante de céréales de même espèce.

Le bon d'importation était ainsi une sorte de titre d'échange nominatif, utilisable dans toute l'étendue de la Confédération germanique et susceptible d'une seule négociation.

Les compensations d'une espèce de céréale par une autre étaient défendues, en vue d'éviter la spéculation : mais la loi spécifiait, dans son paragraphe 4, que le Bundesrath aurait à se prononcer sur l'application des bons d'importation à l'entrée d'autres marchandises que les céréales, et qu'il dépendait de lui d'en étendre ou d'en restreindre la liste. Par un *décret du 27 avril 1894* (²), cette liste fut établie; elle énumère des produits ou objets d'alimentation qui n'ont pas de similaires dans la production allemande, entre autres les bois exotiques, fruits du Midi, épices, cafés, cacaos bruts, caviar, thé, oranges, etc... Cette extension du champ libératoire des bons empêchait la dépréciation de ces bons, et, comme

(¹) *Reichs-Gesetzblatt*, nº 2161, 19 avril 1894, p. 335.

(²) Supplément au *Centralblatt für das deutsche Reich*, 28 avril 1894, p. 207.

les droits éludés par l'entrée en franchise de ces produits exotiques n'avaient qu'un caractère fiscal, que d'ailleurs ils n'émanaient pas du sol allemand, leur placement à l'intérieur ne pouvait nuire à la production indigène. Il devait résulter de cette extension que, par le jeu de la loi de l'offre et de la demande, la valeur du bon et par suite la prime à l'exportation se rapprochât de fort près du montant du droit de douane, $3^{mks}50$ au tarif conventionnel, pour les blés; s'il s'agissait de farines, l'exportation de 75 kilog. équivalant à celle de 100 kilog. de blé, le bon constituait une prime de $4^{mks}65$ pour 100 kilog. de farine exportée.

Bien qu'il ne dût rien sortir du Trésor et qu'il se fît en Allemagne beaucoup plus d'importations de céréales que d'exportations, il n'en restait pas moins que, dans les années où, par impossible, il serait importé plus de blé qu'il n'en serait exporté, le Trésor pourrait se ressentir de l'affluence des importations de denrées coloniales soumises à des droits sensiblement élevés et purement fiscaux : en prévision de cette éventualité, il fut décidé que, dans le cas où l'exportation de blé dépasserait l'importation, les bons cesseraient d'être applicables aux denrées coloniales, par arrêt du Bundesrath.

Un *décret du 15 mars 1900* (1), est venu fortifier cette garantie préservatrice des intérêts du Trésor, en offrant des avantages au mode de compensation par importation de céréales. Veut-on se servir du bon dès sa création pour ne pas perdre d'intérêts : le décret ne permet de l'utiliser que pour une importation de céréales, pendant les six mois de sa création. Veut-on se servir du bon pour une importation de denrées coloniales : le décret n'autorise l'importation qu'à

(1) *Centralblatt für das deutsche Reich*, 28 mars 1900, p. 173.

MODÈLE DE BON D'IMPORTATION

(ANNEXÉ AU RÈGLEMENT DU 15 MARS 1900).

État de ______________ (*Place pour les armes du pays.*) ______________

BON D'IMPORTATION

N° ________

Le *15 Juin* 1900, il a été { mis en entrepôt / exporté } par M. *A. Schulz, marchand* à *Dantzig,* d'après le n° *5* du registre *des déclarations* du bureau de douane *auxiliaire* de *Neufahrwasser*, la quantité déclarée de *six cents* kilogs de *froment* (sous forme de { farine, etc. / malt. }) Les droits d'entrée sur cette quantité, à raison de *3 m. 50* par quintal métrique, s'élèvent à 21 *m.*, en toutes lettres : *vingt-et-un* marks.

Tout porteur de ce bon d'importation a le droit, contre sa remise, soit d'importer en franchise dans le territoire de l'Union douanière, dans un délai de six mois à dater du *10 Juillet* 1900, par tout bureau de douane ou de perception ouvert à l'importation des céréales, une quantité de *froment* équivalente à sa valeur douanière, soit, dans un délai de six mois à dater du *10 Novembre* 1900, de l'employer en guise d'argent comptant, dans tous les bureaux de l'Union douanière, au paiement des droits de douane immédiatement exigibles ou portés en compte sur les marchandises désignées ci-contre, à moins qu'un avis du Chancelier de l'Empire n'ait fait connaître que ce mode de dation en paiement est provisoirement suspendu.

Dantzig, le *10 Juillet* 1900.

LE DIRECTEUR DES CONTRIBUTIONS DE LA PROVINCE,

(Signature).

(*Place pour le timbre*).

Le présent titre pourra être porté en compte pour les marchandises suivantes : Noix d'arachides et Amandes fraîches ; — Bois à ouvrer (Buis, Cèdre, Coco, Ebène, Acajou) ; — Fruits du Sud ; Epices de tout genre, non autrement dénommés ; Harengs salés ; Cafés bruts ; Cacao en noix ; Ecorces de Cacao ; Caviar et produits succédanés ; Olives ; Ecorces fraîches et séchées de fruits du Midi ; Oranges vertes ou marinées ; Caroubes ; Moules et autres coquillages d'eau salée ; Huîtres, Homards et Tortues ; Riz, décortiqué ou non ; Huile d'olive en barils ; Huile de graine de coton en barils ; Graisse et Huile de poisson ; Pétrole ; Huiles minérales à graisser.

Certificat d'importation effectuée en franchise des droits.

Le soussigné reconnaît avoir introduit en franchise kilogs de *froment* par le Bureau d ,
le 19 , pour une valeur douanière correspondante à celle indiquée ci-contre.

A , le 19 .

Certificat de droits de douane portés en compte.

Le soussigné reconnaît que la somme indiquée ci-contre de m. pf., en toutes lettres : ,
lui a été portée en compte le 19 , par le bureau de pour les droits de douane dus sur .

A , le 19 .

Enregistrement.

Le total ci-dessus a été porté en :

Recettes.	Dépenses.
Le Caissier,	*Le Caissier,*

partir du quatrième mois de sa création, et le délai de six mois ne commence qu'à cette date.

Cependant la loi de 1894 fit encore quelques mécontents. — La petite et moyenne meunerie, qui ne faisait pas d'exportation, réclamait contre l'encouragement donné aux sorties de céréales, d'où résultait un renchérissement des blés qu'elle travaillait, et contre les fissures auxquelles donnait lieu l'unité du type légal de farine à 75 p. 100, profitable aux grands minotiers. — Ces derniers, de leur côté, se disaient atteints par la hausse des céréales dans leur région, attendu que cette hausse se produisait au moment où les farines françaises, primées par le trafic des acquits-à-caution [1], leur faisaient, notamment en Angleterre, une concurrence déjà très préjudiciable.

A la suite de discussions dans la presse et au Parlement, le *décret du 15 mars 1900* précité disposa que :

1° Pour l'établissement du bon, on mettrait en ligne de compte la valeur et la finesse des farines exportées, et l'on créait à cet effet quatre classes de froment :

1re	classe :	de 1	à	30	p. 100	d'extraction.
2e	»	30	à	70	»	»
3e	»	70	à	75	»	»
4e	»	1	à	70	»	»

les rendements officiels étaient établis comme il suit :

30	kil. de farine	de blé de	1re	classe	correspondant à	48	kil. de blé
40	»	»	2e	»	»	47	»
5	»	»	3e	»	»	5	»
70	»	»	4e	»	»	95	»

2° Une déclaration à ce sujet serait obligatoire, et contrôlée par l'Administration ;

(1) V. *supra*, p. 74.

3° Enfin le remboursement ne pourrait jamais avoir lieu, autrement dit le bon ne pourrait être accordé, dès que la proportion de farine dépasserait le chiffre de 75 p. 100.

Ainsi qu'on le voit par ce qui précède, le bon d'importation avait l'avantage, par la suppression de l'identité, d'encourager l'industrie meunière à l'exportation en la dégageant des formalités rigoureuses de l'admission temporaire, et surtout, par son extension aux céréales, de mettre le producteur sur un pied d'égalité avec l'industriel pour l'exportation.

Quels ont été, en résumé, les effets des Bons d'importation en Allemagne? — Les chiffres et les faits vont répondre.

1° *Sur les exportations.* — Nous constatons d'abord que le bon d'importation, qui n'a jamais été utilisé en fait que pour les importations de céréales, a constamment gardé une valeur presqu'égale au droit de douane de 3^{mks}50, sans varier autrement que de 3^{mks}49 à 3^{mks}44, la différence constituant un simple escompte, bénéfice du cessionnaire. On voit quel stimulant a pu trouver l'exportation de grains et farines dans cette fermeté des cours du bon. Nous avons vu plus haut [1] le chiffre invraisemblable de 3.000 quintaux où les exportations de blé étaient tombées à la fin du régime précédent; celles de farines n'étaient que de 400 quintaux : jugeons maintenant du progrès de ces exportations sous le régime des Bons, par le tableau suivant :

1894	791.907	quint^x de blé	241.060	quint^x de farine.
1895	699.109	»	275.570	»
1896	752.144	»	296.010	»
1897	1.713.799	»	571.950	»
1898	1.348.198	»	655.350	»
1899	1.974.020	»	869.080	»
1900	2.950.796	»	694.469	»

(1) V. *supra*, p. 142.

Ajoutons que l'Allemagne a reconquis pour son exportation les marchés de Danemark, de Suède et d'Angleterre, et que les ports de Dantzig et Kœnigsberg, centres d'un négoce de bons très actif, ont vu se développer singulièrement leurs transactions.

2° *Sur les cours du blé.* — On devait s'attendre à ce que la loi de 1894, par l'accroissement des exportations, eût pour effet une hausse des cours des blés et farines dans les régions surproductrices, et la hausse s'y est en effet produite. On pouvait craindre au contraire que, par l'accroissement des importations, elle n'amenât une baisse des prix dans les régions déficitaires, et les prix n'y ont pas baissé. La résultante générale est donc en définitive une hausse globale. — Ainsi la comparaison entre le marché anglais et le marché allemand du Sud et de l'Ouest (Mannheim, Francfort) établit que, de 1879 à 1900, la différence moyenne entre leurs cours était constamment égale ou supérieure au montant des droits de douane augmenté des frais de transport, et que ces droits, depuis 1894, n'ont cessé de jouer encore plus complètement qu'auparavant. La même comparaison du marché anglais avec le marché allemand du Nord et de l'Est établirait de même que si, antérieurement à 1894, le droit de douane ne jouait dans ces régions jamais entièrement, au contraire la différence entre les cours de ces deux marchés est devenue depuis 1894 sensiblement égale au montant du droit de douane.

Le système des Bons n'a pas eu, à la vérité, l'effet qu'on était porté à en attendre dans le sens d'une égalisation des prix sur toute l'étendue de l'Empire. Ainsi, de 1879 à 1893, l'écart moyen entre les cours de Berlin et ceux de Mannheim atteignait 2^{mks} 70 le quintal, et cet écart se maintenait encore à 2^{mks} 07 de 1895 à 1901. Mais on ne peut critiquer ce défaut d'égalisation du moment où les cours se sont orientés en définitive vers la hausse.

3° *Sur les recettes du Trésor.* — Le Trésor a-t-il, du fait des bons, éprouvé quelque diminution sensible de ses recettes douanières? Les chiffres donnent encore la réponse dans le tableau suivant :

EXCÈS DES IMPORTATIONS SUR LES EXPORTATIONS :

De 1878 à 1882	moyenne de	3.107.000	quintaux de blé.
De 1883 à 1887	—	5.295.000	—
De 1888 à 1893	—	7.457.000	—
De 1894 à 1900	—	12.028.000	—

On voit que l'excès des importations sur les exportations a suivi une progression constante, assurant au Trésor une source de recettes qui ne paraît pas près de tarir.

En somme, les effets des Bons d'importation en Allemagne ont été des plus heureux. L'opinion, en Allemagne même, est unanime sur ce point, ainsi que le constate une note de l'ambassade de France à Berlin, du 26 septembre 1900 : « Producteurs, négociants exportateurs de l'Est, négociants importateurs de l'Ouest et consommateurs, se déclarent également satisfaits ». Une institution aussi bienfaisante était-elle applicable à la France? C'est ce que nous verrons plus tard.

C. *L'admission temporaire depuis l'établissement des bons d'importation.*

Qu'est devenue cependant l'admission temporaire en Allemagne? Le système des bons institué en 1894 devait faire une sérieuse concurrence à l'admission temporaire, par la facilité avec laquelle il en pouvait faire l'office. Il suffisait, en effet, que le meunier payât les droits pour les quantités importées, puis qu'il exportât une quantité équivalente de produits fabriqués, contre remboursement, sous forme de

bons, des droits qu'il avait acquittés : cette simplicité de fonctionnement, sans formalités gênantes ni surveillance administrative, compensait pour lui l'avance des droits de douane. Aussi le régime de l'admission temporaire fut-il de plus en plus délaissé.

Il fut modifié et remanié, peu de temps après la loi sur les bons d'importation, par le règlement du 27 avril 1894 (1), qu'a ensuite partiellement modifié le règlement du 15 mars 1900 (2), relatif aussi au système des bons.

Le règlement du 27 avril 1894, qui corroborait les dispositions de la loi du 23 juin 1882 touchant l'équivalent de la substance et le rendement légal de 75 p. 100 de farine de blé, ne modifiait le régime précédent que pour les mélanges de farine de blé et de farine de seigle. Il n'exigeait plus pour ces mélanges, comme la loi de 1882, que les réexportations en fussent faites sur le pied du rendement le plus fort (celui du blé) exigé pour les deux céréales; il admettait que, sur une déclaration de l'intéressé, ces mélanges fussent réexportés sur le pied d'un rendement proportionnel au taux des deux céréales qui les composaient, sinon le départ des quantités était établi par l'Administration.

Le règlement du 15 mars 1900, afin de répondre aux réclamations de l'agriculture et de la petite meunerie, se montra plus sévère pour les apurements en prescrivant, comme pour les bons d'importation, une équivalence variable suivant la qualité des farines réexportées : il y avait encore quatre classes et les mêmes rendements officiels que pour l'obtention des bons (3). C'était un perfectionnement et une garantie plus sérieuse contre les fissures.

(1) Règlement cité, p. 143.
(2) Règlement cité, p. 147.
(3) V. *supra*, p. 147.

En définitive, on peut juger de l'état actuel de l'admission temporaire en Allemagne, d'abord par la suppression ou la réduction graduelle des comptes de mouture, déjà tombés de 149 à 111 en 1895 et qui descendirent encore de 111 à 56 en 1901, puis par la diminution des entrées de blé en admission temporaire, tombées aussi de 3.106.242 quintaux en 1894, à 323.097 quintaux en 1899. Du moins l'admission temporaire est-elle ainsi rentrée dans ses véritables limites, n'ayant plus qu'un caractère exclusivement industriel.

II

L'ADMISSION TEMPORAIRE DES BLÉS EN AUTRICHE-HONGRIE. SON INFLUENCE SUR LA QUESTION DU BLÉ

Comme l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, après avoir suivi jusqu'en 1876 l'impulsion donnée par les traités libre-échangistes de 1860, a fini par adopter une politique protectionniste, peu à peu mitigée à l'égard de certaines puissances par des traités de commerce.

En ce qui concerne les céréales, le régime du libre-échange prit fin en 1882, époque où une loi douanière vint établir des tarifs protecteurs à l'entrée des céréales étrangères. Mais, comme il allait en résulter sur le marché intérieur une élévation dans le prix des grains, l'industrie meunière, déjà très développée en Hongrie, n'allait plus être en état de livrer des farines pour l'exportation aux mêmes conditions que par le passé : la richesse du pays risquait de s'en ressentir. Les deux gouvernements de la monarchie reconnurent donc la nécessité de donner une compensation à la minoterie nationale en accordant l'entrée en franchise des blés étrangers aux moulins qui travaillaient pour l'exportation. C'est dans ce

but qu'ils créèrent en 1882, par voie d'ordonnances communes et conformément à la loi douanière, l'institution de la « *Mahlverkehr* », autrement dit trafic de la mouture, dénomination répondant à celle d'admission temporaire des grains (*Ordonnance du 29 mai 1882 concernant le commerce des farines*) (1).

Certaines conditions, d'ailleurs peu rigoureuses, furent mises à l'obtention de cette franchise : les grains qui en bénéficieraient devaient sortir du territoire de la Monarchie, sous forme de farines, et la sortie s'effectuer dans le délai d'un an. Les droits d'entrée ne seraient pas obligatoirement consignés en argent, mais garantis par certaines valeurs, telles que titres d'Etat portant intérêt. Le taux d'apurement était unique et porté à 70 kil. de farine pour 100 de froment importé.

Ce rendement légal, si modéré et si normal qu'il fût, déplut encore aux minotiers, habitués à faire en toute liberté leur commerce d'exportation. Les grands moulins de Pesth, qui tiraient leurs grains des Balkans et surtout de Roumanie, ceux de Trieste et de Galicie, qui se pourvoyaient les uns à la frontière russe, les autres à Odessa, se plaignirent d'être obligés de réexporter 70 kilog. de farine, alors qu'ils en avaient retiré à peine 30 kilog. d'un quintal de froment : affirmation exagérée, mais sincère en partie, à cause de l'imperfection de l'outillage ou du faible rendement des grains employés. La meunerie hongroise se plaignit encore que l'Administration ne consentît pas, à titre d'équivalent, au mélange des blés indigènes avec les blés étrangers : ce refus, disait-elle, lui ôtait le bénéfice de la franchise des droits d'entrée aux conditions indiquées. Si, par exemple, à 100

(1) *Bulletin des lois*, n. 50.

quintaux de blé étranger on lui permettait de mêler 130 quintaux de blé de pays, la proportion de 70 p. 100 pourrait être atteinte et ses intérêts sauvegardés.

Ces plaintes furent sans effet auprès des pouvoirs publics, les exigences de l'ordonnance de 1882 étant plus que justifiées par la nécessité d'assurer à l'agriculture une rigoureuse protection. L'expérience allait d'ailleurs prouver que ces rigueurs étaient encore insuffisantes.

L'admission temporaire se développa tout d'abord, de 1882 à 1887, dans de médiocres proportions; l'ensemble des moulins du territoire douanier n'avait importé que 1.200 wagons de grains en 1882, et 1800 en 1886. La réexportation visait surtout, en Europe, l'Angleterre, puis l'Allemagne, la France, la Suisse, l'Italie ; dans les pays d'outremer, surtout le Brésil.

Mais le régime de l'admission prit, à partir de 1887, une grande extension, grâce à une nouvelle disposition douanière qui éleva considérablement les droits d'entrée sur les grains en portant de 50 kreutzer (62 cent. 5) à 1 florin 50 (3 fr. 75) la taxation par quintal.

De ce moment, la destinée de la « Mahlverkehr » se poursuit comme en partie double, réglée séparément pour chacun des deux Etats de Hongrie et d'Autriche, qui libellaient respectivement à leur gré les ordonnances sur la matière, à la condition de communication mutuelle des mesures prises de part et d'autre. Nous allons voir l'admission temporaire prospérer très inégalement dans les deux pays.

Tandis qu'en Autriche elle restait dans ses limites primitives, en Hongrie il y eut dès lors progression constante des quantités bénéficiant de l'institution, progression favorisée par la guerre douanière avec la Roumanie et les facilités qu'on y trouvait pour éluder les nouveaux droits de douane. A partir

de 1891, cette progression s'accélère en Hongrie, comme on peut en juger par les chiffres suivants :

(quantités exprimées en quintaux métriques)

	Autriche		Hongrie	
Années.	Froment importé.	Farine exportée.	Froment importé.	Farine exportée.
1891	398.638	184.513	571.394	199.888
1892	219.837	137.367	1.103.869	518.687
1893	228.811	149.466	1.633.936	797.018
1894	543.845	128.791	1.385.538	540.849

Il y eut de graves abus, encouragés par la tolérance du gouvernement hongrois. Sous le couvert de l'admission temporaire, la minoterie hongroise introduisait en franchise de grandes quantités de céréales dont elle n'exportait qu'en minime partie les farines ; les produits restants étaient jetés sur le marché soit en Hongrie même, soit surtout en Autriche. De là une répercussion sur les cours, qui contribuait à aggraver la situation déjà peu brillante de l'agriculture et de la minoterie de l'intérieur ; l'admission ne profitait qu'aux minotiers et importateurs, ou même à l'agriculture roumaine, dont l'exportation en Hongrie s'élevait par an à plus de 600.000 quintaux de blé. C'est ainsi que la grande meunerie hongroise faisait monter, en quelques années, de 1.200 à 22.000 wagons ses chargements de grains exempts de droits, et qu'elle réexportait assez peu de farine pour être en situation de livrer à l'Autriche, en 1895 par exemple, une charge de 52.000 wagons de farines contre 15.790 en 1882.

L'Administration hongroise laissait faire, ou plutôt stimulait ces abus en n'exigeant que des bons de cautionnement illusoires, en prolongeant indéfiniment les délais de paiement et de sortie des farines, allant même jusqu'à permettre les apurements par des mélanges de farine hongroise avec des

farines exotiques, qui étaient loin de compenser exactement les importations correspondantes. Une fissure aussi préjudiciable à l'agriculture et à la moyenne meunerie justifiait trop leurs réclamations pour qu'on ne s'en émût pas ; les parlements de Pesth et de Vienne intervinrent, et les deux gouvernements promulguèrent, en 1896, de nouvelles ordonnances.

Ces ordonnances, publiées le 8 janvier 1896 et qui devaient entrer en vigueur à partir du 15, dispòsaient que la réexportation sous forme de farine du blé importé en franchise s'effectuerait dans un délai de six mois au lieu d'un an, sans nulle prorogation. Du même coup fut élevé de 70 à 100 kil. le poids de farine à réexporter pour obtenir la remise des droits afférents à 100 kil. de blé. Et enfin, la garantie des droits de douane devait désormais être fournie, non par des effets ou tout autre nantissement, mais en argent comptant et dès l'importation du blé en admission temporaire.

Les ordonnances de 1896 ne disaient rien du bureau de douane par lequel l'importation ou l'exportation pourrait s'effectuer; toute latitude était laissée sur ce point. C'était l'équivalent de la suppression des zones en France, avec cette différence capitale que, grâce à la consignation des droits et au principe de l'identique quant à la personne, le trafic des titres ne devait pas pouvoir se pratiquer.

Les nouvelles ordonnances soulevèrent, bien entendu, d'énergiques protestations de la part de la grosse meunerie hongroise. Ses organes dans la presse affirmaient que mieux valait supprimer l'admission temporaire, puisqu'on détruisait ce qui la faisait vivre : l'industrie d'exportation.

Le gouvernement hongrois comprenait d'ailleurs qu'en restreignant la faculté d'exportation du même coup que la faculté d'admission temporaire, il lui fallait chercher par

ailleurs un moyen d'encouragement à l'exportation, qu'il n'appartenait pas à l'admission temporaire de lui offrir.

Le résultat qu'avait obtenu l'Allemagne en créant, à côté de l'admission temporaire, le bon d'importation, la Hongrie pensa à l'obtenir par une *réduction de tarifs de chemin de fer*. Une proposition dans ce sens fut soumise par le ministre de l'agriculture au Parlement ; la proposition se résumait comme il suit :

Les expéditions de farines, effectuées à la décharge de comptes d'admission temporaire ou non, seraient faites *viâ* Fiume à destination du Brésil, de l'Angleterre, de la France, de la Hollande et de la Belgique. Le tarif de 66 kreutzer (1 fr. 45) par 100 kilogs de farine, pour le trajet Buda-Pesth-sud à Fiume, serait abaissé à 55 kreutzer (1 fr. 21). Il serait encore réduit de 5 kreutzer (11 centimes) par 100 kilogs et fixé à 50 kreutzer (1 fr. 10) si, dans le courant de 1896, les meuniers de Buda-Pesth et ceux de la province expédiaient ensemble *viâ* Fiume une quantité supérieure à 70.000 tonnes de farine. Enfin les meuniers exportateurs ne décideraient aucune réduction d'exploitation pendant tout le temps où les tarifs de faveur seraient en vigueur.

Ces conditions seraient-elles agréées par la meunerie hongroise, qui déjà avait décidé de réduire sa production, constituant ainsi une sorte de trust destiné à renchérir le prix de ses produits et donnant pour prétexte qu'il fallait éviter l'encombrement du marché ? Opterait-elle pour l'abaissement des tarifs, ou s'en tiendrait-elle à sa première décision ? Voici ce que disait à ce propos le *Pester Lloyd*, l'organe des grands moulins de Buda-Pesth.

« La réduction du tarif de 11 ou 16 kreutzer représente pour tous les moulins une épargne de 77.000, au mieux aller de 112.000 florins (169.400 et 246.000 fr.), une aumône en

comparaison des avantages offerts jusqu'à présent par les admissions temporaires, qui, pour la mouture de 600.000 quintaux de provenance étrangère, pouvaient être estimés à plus d'un demi-million de florins (11 millions de francs). Nous ne voulons cependant pas diminuer la valeur qu'a cette réduction par elle-même ; elle représente un double sacrifice : un matériel en ce qu'elle diminue les recettes de l'Etat, un moral en ce sens qu'on se résigne au moment où l'on prépare une élévation des tarifs de transport des marchandises. Néanmoins la valeur réelle de cette mesure disparaît complètement en présence de la charge que l'on impose aux moulins. Si nous admettons que l'on continue d'importer du blé étranger, il se produit, par suite de la clause qui veut qu'on exporte 100 kilogs de farine pour 100 kilogs de blé, un déficit de 10 p. 1000 environ, soit 15 kreutzer (33 centimes) or, ou 18 kreutzer (30 cent. 6) papier. L'exigence d'une caution en espèces coûte de son côté 4 kreutzer et demi (9 cent. 9), de sorte que les meuniers perdent 22 kreutzer et demi (49 cent. et demi) par quintal, alors que la réduction des tarifs ne leur fournit qu'un profit de 11 à 16 kreutzer (24,2 à 33,2 cent.) ».

Les meuniers de Buda-Pesth tinrent, le 13 janvier 1896, une assemblée où il fut décidé, à la majorité, de maintenir la réduction de production arrêtée et de renoncer de ce fait aux bonifications de tarifs. Ils prétextèrent que l'obligation de faire passer leurs farines *viâ* Fiume, imposée par le Gouvernement, dans l'intérêt de ce port, leur ôtait le bénéfice de leurs opérations. Ils se tireraient d'affaire en se servant des deux routes du Danube : l'une, *viâ* Galatz, était très peu coûteuse; l'autre, en utilisant l'Elbe, avait l'avantage que les maisons anglaises, leurs clientes, tenaient compte, dans leurs contrats, du jour d'embarquement à Buda-Pesth, et non, comme par la route de Galatz, du jour d'embarquement à ce

dernier port. Les meuniers n'avaient donc qu'à livrer leur farine, de Buda-Pesth même, aux sociétés de transports, pour être déchargés de tous leurs engagements quant à la livraison.

Cette décision de la meunerie venait annuler les engagements du Gouvernement relativement aux abaissements de tarifs. Quant à la réduction de production, elle eut, pendant quelque temps, pour effet, en diminuant la pression des stocks, d'activer la demande et de relever le prix du blé ; mais cet effet fut vite paralysé par les admissions temporaires, qui, malgré leur étroite réglementation, donnèrent encore lieu à de fâcheuses tolérances, par suite de la non-exécution des ordonnances de 1896.

Les plaintes recommencèrent du côté des agriculteurs et des meuniers de l'intérieur, et des pétitions demandèrent la suppression de la Mahlverkehr. Il faut dire qu'en effet, les blés importés sous ce régime étant encore de 19.000 wagons en 1898, le tonnage des farines sorties se trouvait maintenant *à peine égal au tiers* du tonnage des grains qui avaient profité de l'entrée. Les deux gouvernements, enfin, saisirent cette fois l'occasion du renouvellement décennal des compromis économiques entre les deux Etats de la monarchie, pour supprimer le régime de l'admission temporaire des grains.

Quelle situation a créée cette suppression en Autriche-Hongrie? Il est certain que la crise de l'agriculture et de la meunerie n'a cessé depuis de s'aggraver, au point que les prix du blé sont descendus, sur le marché intérieur, au-dessous de la parité avec les marchés étrangers, et que les cours des farines ont subi la même dépréciation ; mais dans quelle mesure la suppression de l'admission temporaire en est-elle la cause? Il est certain qu'il est résulté de cette suppression que

le travail des blés étrangers est devenu moins avantageux pour les grands moulins d'exportation que celui des blés indigènes; que les grands moulins ont dès lors travaillé de préférence ces derniers blés et qu'ils ont inondé le marché de leurs farines en y prenant la place des petits moulins, moins bien outillés; il est certain, enfin, que les meuniers hongrois se trouvent, du fait de la suppression, obligés d'expédier le trop plein de leur farine en Autriche et qu'ainsi les moulins de ce pays ont perdu leur clientèle indigène, en même temps que l'agriculture y a perdu des débouchés : peut-on néanmoins incriminer l'admission temporaire d'avoir nui, en disparaissant, à des intérêts qu'elle n'était pas faite pour protéger? Cette réserve faite, il n'est pas contestable que la suppression de l'admission n'ait été une cause sérieuse de ralentissement et de diminution pour le travail national, que l'admission a précisément pour but exclusif de favoriser.

Quelque part, d'ailleurs, qu'ait pu avoir cette suppression dans la crise économique de l'Autriche-Hongrie, elle n'est ni la seule ni la première cause du mal. Ce qui manquait à la monarchie était, soit une meilleure organisation du marché, soit un moyen de le dégager par un stimulant aux exportations. Ce stimulant n'était pas dans l'admission temporaire; le remède, pour l'Autriche-Hongrie, eût été, semble-t-il, sinon dans les bons d'importation, que sa situation propre lui recommande moins qu'à l'Allemagne, ni dans des primes trop onéreuses, mais dans le retour à un système de *réductions de tarifs sur les chemins de fer*, comme on y avait pensé en 1896. Il est, du reste, douteux qu'on s'oriente très prochainement dans cette direction, puisqu'au contraire les nouveaux tarifs, dits *tarifs différentiels* (1), n'accordent aucun avantage aux régions meunières de Buda-Pesth.

(1) En rapport avec la distance.

La minoterie de Buda-Pesth a protesté contre ces tarifs, qui, dit-elle, sous prétexte de mettre tout le monde sur un pied d'égalité, permettent aux moulins situés à proximité des chemins de fer d'expédier leurs farines dans de meilleures conditions que les siennes. L'Union meunière de Buda-Pesth nommait récemment une commission ayant pour mandat d'obtenir des pouvoirs publics le retrait des tarifs différentiels. Le gouvernement lui donnait bientôt un commencement de satisfaction en établissant des conditions d'exportation égales pour tous les moulins.

Constatons enfin que le mouvement en faveur du rétablissement de la Mahlverkehr devient de jour en jour plus général et plus accentué parmi les meuniers austro-hongrois, et qu'il se pourrait que ce mouvement atteignît son but.

III

L'ADMISSION TEMPORAIRE DES BLÉS EN ITALIE. SON INFLUENCE SUR LA QUESTION DU BLÉ

L'Italie est le pays où l'admission temporaire des blés fonctionne de la façon la plus normale, sans avoir jamais suscité de trop vives réclamations du côté de l'agriculture ou de la meunerie.

Disons d'abord que les avantages du régime italien tiennent en grande partie à une législation énergique, qui a su faire respecter la protection et sur laquelle pourraient se modeler les législations étrangères.

L'admission temporaire des blés est régie en Italie par la *loi douanière du 6 juillet 1882* complétée par le décret du 18 décembre 1883 et modifiée dans quelques-unes de ses

dispositions par la *loi du 8 août 1895* [1] et les décrets du 2 février 1890 et du 20 juin 1896.

L'article 114 de la loi de 1882 accorde l'importation temporaire aux céréales pour la trituration; et son chapitre VI, modifié par la loi de 1895, indique les formalités et conditions nécessaires à l'obtention de cette faveur, en ce qui concerne les céréales.

L'importation temporaire des céréales pour la trituration peut avoir lieu par tous les bureaux de douane. L'importateur doit indiquer dans sa soumission le moulin auquel les céréales sont destinées. La réexportation des produits obtenus doit être faite par la même personne qui a fait l'importation. Cette réexportation peut s'effectuer par un bureau de douane différent de celui qui a émis le bulletin d'importation, autrement dit les produits fabriqués peuvent sortir par toutes les zones.

Au moment de l'importation temporaire, on doit fournir caution du montant des droits applicables aux marchandises importées et du maximum des amendes pouvant être encourues pour l'inaccomplissement des formalités exigées. Cette caution doit être fournie en espèces ou en coupons de la rente italienne, coupons qui sont calculés au cours moyen du semestre antérieur à celui pendant lequel s'effectue l'importation temporaire, et la caution est alors admise pour les 9/10 de ladite valeur. L'Etat italien s'assure ainsi une garantie plus que suffisante pour couvrir le Trésor. Au moment de la réexportation, il y a restitution de la caution par le bureau qui effectue la décharge, à moins que le bénéficiaire de l'importation temporaire ne veuille obtenir le remboursement par le bureau de douane qui a délivré le bulletin d'importation;

(1) Loi, n. 497.

dans ce dernier cas, la douane qui a effectué la décharge doit délivrer à celui qui a présenté la marchandise un certificat constatant que la réexportation a été faite dans le délai fixé.

Ce délai ne peut être supérieur à six mois. Il est fixé par le bureau de douane où se fait l'importation et est limité au temps strictement nécessaire pour faire l'opération. La direction ou la sous-direction dont dépend le bureau peut accorder des prorogations de délai jusqu'à concurrence du maximum de six mois. Si le bureau de douane n'est pas dirigé par un directeur ou sous-directeur, le droit d'accorder les prorogations revient à l'Intendance des finances de laquelle relève le bureau en question. La demande en prorogation doit être faite sur papier timbré, par la personne à laquelle a été délivré le bulletin d'importation ou par son représentant légal.

Passons aux règles suivies pour l'apurement des bulletins. L'Italie n'a qu'un seul type légal de farine, ce qui peut se justifier par le peu de diversité de sa clientèle, laquelle se contente de farines relativement grossières (Levant, Egypte, Balkans). Le minotier doit sortir, pour 100 kilog. de blé tendre :

65 kilog. de farine première,
9 kilog. de farine seconde,
24 kilog. de son;

pour 100 kilog. de blé dur :

60 kilog. de farine première,
14 kilog. de farine seconde,
24 kilog. de son.

On doit entendre par *farine première*, le produit de la trituration dont on peut extraire un gluten élastique et tenace et ne contenant pas plus de 1 p. 100 de matières minérales (cendres); — par *farine seconde*, le produit de la trituration

qui ne présente pas les caractères physiques des sons, qui contient du gluten et ne satisfait pas aux conditions de la farine première.

La faculté d'importation temporaire accordée aux grains étrangers destinés à être transformés en farine pour l'exportation, a été étendue aux grains étrangers qui sont réexportés à l'état de semoules et de pâtes alimentaires, ce qui avait une grande importance en Italie, pays gros producteur de ces dérivés du blé. Les quantités exigées pour l'apurement sont les mêmes que pour les réexportations de blé dur :

60 kilog. de semoules ou pâtes ;
14 kilog. de farine deuxième ;
24 kilog. de son.

D'une façon générale, d'ailleurs, les règles qui régissent les semoules et pâtes alimentaires sont les mêmes que celles qui régissent les farines.

Par ces dispositions, la loi italienne met le Trésor plus qu'à couvert et ménage largement l'agriculture, puisqu'elle exige 74 kilog. de farines ou pâtes, au lieu de 70, produit normal de la mouture.

Mais l'apurement, tel que nous venons de l'exposer, n'a lieu que si une demande spéciale, faite lors de l'importation, spécifie qu'on veut réexporter tous les produits de la mouture. Cette demande faite, la réexportation du son et de la repasse peut s'effectuer soit isolément, soit en même temps que la farine première et la farine deuxième ; mais dans ce dernier cas, les sons et la repasse devront être en colis séparés. C'est une garantie nouvelle, apportée par la loi du 8 août 1895, contre les fissures possibles ; car, antérieurement à cette loi, les sons et repasses pouvaient être présentés à la réexportation soit mélangés avec la farine, soit séparément, et les propor-

tions de chaque produit, dans la première alternative, étaient bien difficiles à déterminer. A défaut de demande spéciale, on considère que l'importateur renonce à la réexportation du son et de la repasse pour les blés durs et tendres, et de la farine deuxième pour les blés durs seulement; et l'on perçoit alors dès l'importation les droits afférents à ces produits, qui sont dès ce moment considérés comme devant rester dans la consommation. Ces droits sont perçus sur les quantités suivantes :

pour les blés tendres : sur 24 kilog. de son par quintal importé temporairement pour la mouture;

pour les blés durs : sur 24 kilog. de son et 14 kilog. de farine deuxième par quintal importé temporairement pour la fabrication des semoules et pâtes alimentaires.

Même dans le cas où le droit est ainsi perçu dès l'importation, le bulletin d'importation temporaire émis à ce moment doit l'être pour la quantité entière de blé admis temporairement.

Il résulte de ces dispositions que la décharge des bulletins émis pour du blé tendre s'effectue en raison des quantités de farine première et deuxième réexportées dans la proportion de 74 p. 100, que la demande spéciale ait été faite ou non; celle des bulletins émis pour du blé dur s'effectue en raison de la quantité de semoule, de pâte et de farine réexportée, et dans la proportion suivante :

a) 60 p. 100 de semoules ou pâtes, lorsqu'on aura renoncé à la réexportation de farine seconde;

b) 74 p. 100 tant de semoules ou pâtes que de farine deuxième, dans le cas où l'on aura fait la demande de réexportation lors de l'importation temporaire.

La réexportation peut être faite à diverses reprises, selon les règles prescrites, et c'est la totalité des réexportations

partielles qui détermine la régularité ou non régularité des apurements.

Dans les apurements, l'identique est jusqu'à un certain point exigé; la douane peut même exercer le moulin, visiter les livres, si une prorogation de délai a été accordée; en tout cas, l'article 12 de la loi de 1895 dispose que, s'il est constaté que les produits présentés pour la réexportation ont été obtenus par l'emploi d'autres céréales et d'autre qualité que les céréales importées, en une proportion quelconque, toute la marchandise sera considérée comme étant de qualité différente de celle qui a été déclarée.

L'inobservation des formalités prescrites provoque de sévères mesures de répression (art. 125 et 126 de la loi de 1882) appliquées ainsi qu'il suit :

A l'entrée : pour les différences de quantité ou de qualité constatées à la vérification et supérieures à 5 p. 100, l'amende ne peut être inférieure à la moitié ni supérieure au triple des droits de frontière dus par les céréales dont la quantité ou la qualité aura été trouvée différente de celle qui a été déclarée :

A la sortie : — 1° *pour les différences de quantité* constatées entre les céréales importées temporairement et celles qui ont été réexportées sous forme de produits farineux, sans délai on convertit en encaisse définitive la partie de la caution qui correspond aux droits dus sur les quantités non réexportées. La partie de la caution afférente à l'amende est retenue par la douane, qui rédige le procès-verbal de la contravention. — 2° *pour les différences de qualité* constatées dans les produits farineux présentés pour la réexportation, on considère ces produits comme contrebande. Lors de la réexportation de la farine, la douane s'assure que cette farine n'est pas mélangée avec du son ou de la repasse, ni avec de la farine provenant d'une céréale autre que la céréale importée temporairement,

et s'il y a doute, la douane ne donne pas décharge et provoque la controverse, autrement dit l'expertise.

Enfin, *en cas d'abus*, le Ministre des Finances peut suspendre l'importation temporaire des céréales pour tel déclarant, ou ordonner que le bénéfice en soit refusé à certaines personnes, ceci sans préjudice des peines édictées par la loi.

Telle est, considérée dans ses principales dispositions, l'organisation du régime de l'admission temporaire des céréales en Italie.

Il résulte de cette organisation que l'admission temporaire a pu vivre régulièrement dans ce pays et y produire ses bons effets économiques grâce aux mesures rigoureuses qui l'ont maintenue dans ses limites : consignation des droits, identité de personne, identité de qualité à l'entrée et à la sortie, visite éventuelle des moulins, apurements rigoureux, peines sévères en cas de fraude ou d'abus. Elle a eu le mérite, en Italie, de fonctionner toujours en gardant son vrai caractère, sans viser à une autre fin que de bien servir l'industrie nationale. Elle a su prévenir sinon toutes les fraudes, du moins tous les abus graves et destructifs qui ailleurs l'ont viciée, compromise et finalement condamnée. Son mode même de fonctionnement a empêché le trafic des acquits de naître, le délai d'apurement de s'étendre au point de menacer le marché intérieur, les fissures, toujours possibles, de se produire assez librement pour la mettre en échec.

En restreignant ainsi l'admission temporaire et en canalisant si prudemment son action, le législateur italien a obtenu d'elle tout ce qu'on en attendait et rien de ce qu'on ne lui demandait pas. Sans se préoccuper, comme on le fit ailleurs, de stimuler l'exportation par l'appât du bénéfice et de dégager ainsi le marché italien, elle s'est bornée à ne point peser sur les cours et à favoriser l'importation dans la seule mesure

nécessaire pour donner du travail à la main d'œuvre italienne. Les chiffres nous disent qu'elle y a réussi, puisqu'il n'est pas rare de voir le blé coté sur le marché italien 26 francs et que les quantités importées sous ce régime, à la vérité peu considérables (300.000 hectolitres en moyenne par an), sont pour les deux tiers au moins de blé dur destiné à la fabrication des pâtes alimentaires.

En somme, la réglementation de l'admission temporaire en Italie est certainement une des raisons pour lesquelles ce pays n'a pas eu, ni comme nous, ni comme d'autres, sa crise du blé, nous parlons de crise aiguë et persistante. Nous verrons plus loin l'influence qu'a pu exercer la législation italienne sur les réformes du système français de l'admission temporaire.

CHAPITRE V

SUBSTITUTS PROPOSÉS A L'ADMISSION TEMPORAIRE, INSUFFISANTE POUR ATTÉNUER LA CRISE DU BLÉ

Propositions pour l'établissement de bons d'exportation, de primes en argent et de bons d'importation.

Nous avons vu que, du moment où l'admission temporaire impliquait nécessairement une importation préalable à l'exportation, du moment où l'exportation ne pouvait se faire que par l'intermédiaire du meunier, sans que l'agriculteur y pût prendre part, il était impossible que ce régime servît ou aidât à conjurer ou atténuer la crise du blé par le dégagement du marché.

Aussi, lorsque la crise du blé menaça de devenir aiguë et que les récoltes surabondantes de 1898 et 1899 eurent contribué à accentuer encore la dépression des cours, chercha-t-on des stimulants plus actifs pour nos exportations ; on songea alors à instituer différents modes de primes à l'exportation, et ce fut ainsi qu'à la séance du 5 juillet 1899, trois propositions de loi furent déposées à la Chambre, par MM. Papelier et Fénal, de Pontbriand, Debussy. Il ne s'agissait plus, comme avec l'admission temporaire, de stimuler l'industrie nationale et du même coup les exportations ; cette fois-ci, le dégagement du marché des blés en vue d'obtenir le jeu du droit de douane était le seul point envisagé, et c'était aux céréales

aussi bien qu'à leurs dérivés, produits de l'industrie, que la prime était accordée. L'agriculteur était mis sur le même pied que le meunier.

I

LA PROPOSITION PAPELIER ET FÉNAL, ET LES BONS D'EXPORTATION

La proposition qui se rapprochait le plus de l'admission temporaire à l'équivalent était celle de MM. Papelier et Fénal, ainsi conçue :

« *Article unique.* — Tout importateur de blé, seigle, orge, avoine, escourgeon, fève, féverolle et maïs, qui payera les droits de douane de ces marchandises à leur arrivée en France, recevra de la douane, en échange de ce paiement, un bon d'exportation indiquant le poids et la quantité des marchandises importées et le montant des droits de douane payés.

» Ce bon d'exportation, transmissible par voie d'endossement, sera remboursé en totalité ou en partie si, dans les six mois de sa création, le porteur du bon justifie qu'il a exporté par une frontière quelconque les céréales désignées ci-dessus ou leurs dérivés : étant entendu que les sommes remboursées seront les mêmes que celles réclamées par la douane sur ces produits à leur entrée en France ».

Ce système était une sorte de drawback, puisqu'il comportait paiement des droits à l'entrée et remboursement à la sortie ; mais un drawback modifié par ce fait que le remboursement était dû, non plus seulement sur le produit fabriqué, mais aussi sur la matière première. Le produit fabriqué était cependant avantagé, en ce qu'il bénéficiait d'un remboursement supérieur au montant du droit établi sur la matière première d'où il provenait. Mais en subordonnant l'exportation à une importation préalable, on se rapprochait singulièrement du système de l'admission temporaire, et l'on condamnait la pratique du bon à présenter à l'usage certains

de ses inconvénients. Non plus qu'elle, il n'aurait pu suffire à dégager le marché, et le trafic des bons, transmissibles par voie d'endossement, aurait simplement remplacé le trafic des acquits-à-caution. C'est pourquoi ce système fut repoussé par la Commission des douanes de la Chambre.

II

LA PROPOSITION DE PONTBRIAND ET LES PRIMES EN ARGENT

M. de Pontbriand s'éloignait au contraire franchement de l'admission temporaire et proposait directement le système des primes en argent. Il demandait le paiement du droit à l'entrée de tous les blés étrangers, et celui d'une prime à la sortie soit des blés, soit des farines, quel que fût le nom de l'importateur. Sa proposition était ainsi conçue :

« Article premier. — Tous les blés étrangers importés en France acquitteront à leur entrée les droits de douane votés par le Parlement. Ils seront ainsi francisés et il n'existera plus de différence entre eux et les blés récoltés en France.

» Les entrepôts et les admissions temporaires seront supprimés.

» Art. 2. — A la sortie des blés et de leurs produits, semoules, pâtes alimentaires, farines, etc..., et sans tenir compte de la provenance des blés français ou étrangers, il sera payé l'équivalent du montant des droits de douane dus à l'importation par ces mêmes produits ».

On se trouvait ainsi en présence d'un système qui rendait l'exportation absolument indépendante de l'importation ; les moyens de dégager le marché étaient de la sorte assurés, et, comme ce système favorisait aussi bien le cultivateur que le meunier, il faisait disparaître les deux imperfections reprochées à l'admission temporaire en tant qu'instrument d'exportation. Celle-ci était même supprimée, car elle n'avait guère plus de raison d'être.

La proposition de Pontbriand soulevait cependant contre elle de très sérieuses objections. Elle avait le tort, comme tout système de primes, d'imposer au budget des dépenses indéterminées et par suite inquiétantes, et le défaut d'offrir à la spéculation, par la prime de sortie, un moyen de faire le vide sur le marché et d'y provoquer la hausse par des exportations exagérées. Elle fut donc repoussée également par la même Commission.

III

LA PROPOSITION DEBUSSY ET LES BONS D'IMPORTATION. ÉVOLUTION DES BONS D'IMPORTATION EN FRANCE. LEURS AVANTAGES ET LEURS INCONVÉNIENTS.

Restait la proposition Debussy, qui prenait en quelque sorte le contre-pied de l'admission temporaire et faisait de l'importation une opération postérieure à l'exportation : c'était le système des bons d'importation emprunté à l'Allemagne. Son introduction en France paraissait d'autant plus logiquement indiquée que, pour la production du blé, la France, comme l'Allemagne, se divise naturellement en deux régions distinctes : le Sud et l'Ouest déficitaires, le Nord et l'Est surproducteurs.

Il faut dire ici (et l'on nous pardonnera cette digression) que M. Debussy ne faisait que reprendre, en la modifiant sensiblement, la proposition déposée dès le 15 juin 1896 par M. Viger, proposition que nous avons déjà citée [1] et où l'auteur s'inspirait des résultats de la mission de M. de Meaux, inspecteur des finances, chargé en 1895 d'étudier le

[1] V. *supra*, p. 66.

fonctionnement des bons d'importation en Allemagne [1]. L'article 5 de la proposition Viger était ainsi conçu :

« Art. 5. — En dehors des acquits-à-caution qui seront délivrés conformément aux articles précédents, il pourra, en vue d'encourager l'exportation des farines provenant de la minoterie française, être délivré des bons d'importation de céréales, de cacao et de café contre l'exportation de 70 kilos de farine au type de 70 p. 100, 60 p. 100 et 55 p. 100 d'extraction, chaque bon devant représenter une somme de 7 fr. applicable à l'acquittement des droits de douane sur les divers produits ci-dessus énumérés ».

Le système Viger avait donc l'avantage d'exiger une exportation préalable à l'importation. Mais il allait, d'autre part, contre le dégagement du marché; il n'accordait le bon qu'à l'exportateur de farine; il empêchait l'exportation directe du blé; il encourageait, en somme, les seuls grands meuniers : le cultivateur était obligé de les prendre pour intermédiaires, et le bon leur assurait, avec une offre qu'ils pouvaient restreindre à leur gré et une demande très étendue, le bénéfice d'une prime susceptible d'atteindre le montant du droit de douane. C'était retomber dans l'un des inconvénients reprochés à l'admission temporaire en tant que moyen de dégager le marché.

Cette proposition, applaudie, comme il était naturel, par la meunerie au Congrès de 1899, avait soulevé contre elle toute l'agriculture, vigoureusement défendue par M. Henry Sagnier [2], puis la hausse des prix consécutive à la récolte déficitaire de 1897 l'avait fait oublier.

[1] Ministère des finances. Mission d'Allemagne. Note sur l'admission temporaire des blés et les bons d'importation par M. de Meaux, inspecteur des finances, 1er mars 1896; reproduite dans le Rapport de M. Viger au Sénat en 1900, annexe n. 401, p. 55.

[2] Société nationale d'agriculture de France. Séance du 21 février 1900. Rapport sur les propositions de lois relatives aux primes à l'exportation des blés et des farines, par M. Henry Sagnier.

C'était elle qui ressuscitait avec la proposition Debussy, dont voici l'article premier :

« Toute exportation de blé, avoine, orge, seigle, maïs, féverolles; farines de blé et fèves; malts pour brasserie, quelle qu'en soit la provenance, donnera lieu à la délivrance, par la douane, d'un bon d'importation indiquant : 1° La quantité ou poids net de la denrée exportée; 2° La somme que cette denrée devrait payer à la douane à l'importation.

» Ce bon servira au porteur à acquitter les droits de douane sur les blés, avoines, orges, seigles, maïs, fèves et féverolles, importés en France, pour la somme qu'il indique ».

Comparée à celle de M. Viger, la proposition de M. Debussy constituait un progrès notable. Comme celles de MM. Papelier et Fénal et celle de M. de Pontbriand, elle admettait les céréales, c'est-à-dire les matières premières, au bénéfice des bons à la sortie, au même titre que leurs dérivés fabriqués, ce qui était un pas de fait vers le dégagement du marché des blés.

La Commission des douanes de la Chambre, saisie de ces diverses propositions, se prononça pour celle de M. Debussy et pour les bons d'importation, mais en décidant que la délivrance en serait limitée au blé et à ses dérivés. Quant au pouvoir libératoire des bons, elle se refusait à l'appliquer aux importations de blé, de peur d'engorger le marché, qu'elle voulait soulager, mais elle l'accordait aux importations de cafés, thés et cacaos, qui n'avaient pas de similaires dans la métropole et dont les droits devaient plus que suffire à assurer une forte demande.

Craignant, d'autre part, que le stimulant donné aux exportations ne fît hausser le prix du blé, elle proposait de rendre applicables aux bons l'article 1er de la loi du 19 mars 1887 et l'article 14 de la loi du 11 janvier 1892, c'est-à-dire que le

fonctionnement des bons serait suspendu « *dans des circonstances exceptionnelles et quand le prix du pain s'élèverait à un taux menaçant pour l'alimentation publique* ». Nous avons vu que la législation allemande avait prévu aussi un cas de suspension des mêmes bons ; mais la disposition allemande, ayant un caractère moins exceptionnel que le projet de notre Commission, assurait de plus solides garanties à l'agriculture et au Trésor ([1]).

Le projet de la Commission des douanes fut combattu, au nom de la minorité de la Commission, par M. Graux, sans succès, il est vrai, mais à l'aide d'arguments qui n'étaient pas sans portée et sur lesquels nous reviendrons en faisant la critique des bons d'importation. Il fut déposé à la Chambre par son rapporteur, M. Debussy, le 20 février 1900 ([2]).

Les sociétés agricoles consultées se prononcèrent diversement sur les bons d'importation : la Société nationale d'agriculture, le Congrès international d'agriculture de juillet 1900, les repoussèrent. La Société des agriculteurs de France et le Congrès de la vente du blé tenu à Versailles en juin 1900 se prononcèrent pour la suppression de l'admission temporaire et l'établissement d'un système de primes.

La Commission du budget, par l'organe de son rapporteur, M. Henri Ricard ([3]), se déclara hostile à toutes les propositions de primes déposées à la Chambre, pour des raisons budgétaires.

Le projet vint enfin en discussion à la Chambre à l'occasion de l'interpellation de MM. Rose et de Pontbriand sur

(1) V. *supra*, p. 144.

(2) Rapport fait au nom de la Commission des douanes de la Chambre par M. Debussy, rapporteur. Chambre des députés, *Documents parlementaires*, annexe n. 1433 au procès-verbal de la séance du 20 février 1900.

(3) Rapport Ricard, Chambre, *Documents parlementaires*, annexe n. 1660 au procès verbal de la séance du 31 mai 1900.

« *le fonctionnement de l'admission temporaire des blés et sur la mévente qui en résulte* ».

Cette discussion occupa les séances des 9, 11 et 12 juin, 5, 6 et 7 juillet 1900, et amena la Commission à modifier son projet sur deux points :

1° Afin de stimuler le plus possible la demande des bons d'importation, la Commission ajouta les *blés* à la liste des marchandises qui avaient pouvoir de libérer les bons ; 2° dans l'impossibilité d'exiger un type uniforme pour les blés présentés à la sortie, en raison de la diversité des qualités, elle inséra ce paragraphe : « *Le blé devra être d'essence tendre indigène et de bonne qualité commerciale* ».

Ainsi amendée, la proposition de la Commission fut adoptée par la Chambre à 60 voix de majorité, malgré le rapport de M. Ricard et les observations du Gouvernement. Cependant la crainte de trop engager l'avenir y fit adjoindre un amendement de M. Plichon, qui limitait une première application de la loi, à titre d'essai, à la date du 30 mars 1904.

Voici le texte adopté par la Chambre :

« Article premier. — Jusqu'au 30 mars 1904, toute exportation de blé ou de farine de blé, quelle qu'en soit la provenance, donnera lieu à la délivrance par la douane d'un bon d'importation indiquant :

» 1° La quantité et le poids net de la denrée exportée ;

» 2° *a*) Pour le blé, la somme que cette denrée devrait payer à l'importation ;

» *b*) Pour les farines, le chiffre qui sera déterminé par l'article 4. Ces chiffres indiqueront les valeurs des Bons.

» Ce bon servira au porteur à acquitter les droits de douane sur les blés, cafés, thés et cacaos.

» A l'expiration du délai ci-dessus stipulé, la présente loi, si elle n'est prorogée par aucune disposition législative nouvelle, cessera d'être applicable.

» Art. 2. — Le bon d'importation peut être transféré au porteur.

» Art. 3. — La validité du bon d'importation ne pourra excéder un an de la date de sa création.

» Art. 4. — Un règlement d'administration déterminera, selon le taux de blutage des farines de blé, le chiffre dont elles pourront bénéficier du bon d'importation; les types de farines admis à la sortie seront les mêmes pour le bon d'importation que pour l'admission temporaire.

» Le blé devra être d'essence tendre indigène et de bonne qualité commerciale.

» Art. 5. — Sont applicables à la présente loi l'article 1er de la loi du 30 mars 1897 et l'article 14 de la loi du 11 janvier 1892 ».

La Commission des douanes du Sénat apporta à ce texte plusieurs modifications dont nous trouvons mention dans le rapport que fit en son nom M. Viger (1), entre temps élu sénateur.

Un amendement de MM. Hugot et Legludic, adopté, disposa que les bons d'importation non utilisés dans le délai de trois mois seraient remboursés par le Trésor aux détenteurs, moyennant une déduction de 4 p. 100 de leur valeur : mesure destinée à prévenir les risques de dépréciation des bons, mais qui créait une véritable prime et une charge inquiétante pour le Trésor.

Un autre amendement, adopté aussi, de MM. Treille et Saint-Germain, étendit l'application de la loi à l'Algérie.

La Commission réduisait le délai de validité des bons à six mois. La mise en entrepôt ne devait plus être considérée comme exportation. En cas de suspension des droits, il y aurait également suspension de la délivrance des bons, sans que la durée de la suspension pût être de moins que d'une année. La valeur du bon pour les exportations de farines fut fixée, non pas au droit complet applicable aux farines, mais à une quotité supérieure au droit payé pour une quantité équivalente de blé, 10 fr. pour le type à 70, 12 fr. pour le type à 60, 16 fr. pour le type à 50 : disposition favorable aux meuniers, mais regrettable en ce qu'elle créait à leur profit

(1) Rapport de M. Viger, Sénat, *Documents parlementaires*, annexe 401 au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1900.

une surprime inutile et rétablissait indirectement la fissure de l'admission temporaire supprimée en 1896.

Le projet, venu en discussion devant le Sénat, fut vivement combattu, pour de trop légitimes raisons budgétaires, par le rapporteur de la Commission des finances, M. Durand-Savoyat [1], plus vivement encore par le Gouvernement, et finalement repoussé, dans la séance du 9 mars 1901, par 71 voix de majorité.

Bien que la question des risques budgétaires, surtout avec le texte modifié par la Commission des douanes du Sénat, ait été la raison prépondérante de cet échec, elle n'en fut pas l'unique facteur. L'adoption du projet soulevait, en effet, une grave question de principe : l'adopter, n'était-ce pas, quoi qu'il en fût de la nécessité de la protection, exagérer le droit ou l'obligation de l'Etat à intervenir, admettre trop franchement sa substitution à l'individu, par l'inauguration d'un système de primes qui ouvrait en quelque sorte la porte au socialisme d'Etat ?

On a pu voir, par ce qui vient d'être dit au cours de l'évolution du système des bons d'importation en France, les *avantages* qu'ils pouvaient offrir. Ils se résument dans ces trois faits : qu'ils permettent, contrairement à l'admission temporaire, une exportation avant toute importation ; qu'ils facilitent les exportations directes du producteur autant que celles du meunier ; et que, pouvant créer une demande supérieure à l'offre, comme ils l'ont fait en Allemagne et auraient pu le faire en France si l'application en eût été tentée, ils sont garantis, au moins en principe, contre les risques de dépréciation.

[1] V. rapport Durand-Savoyat, Sénat, *Documents parlem.*, annexe n. 39 au procès-verbal de la séance du 31 janvier 1901.

On s'explique que la meunerie, après avoir applaudi à la proposition Viger, qui limitait la délivrance des bons aux exportations de farines, ait ensuite si vivement combattu la proposition de la Commission de la Chambre, qui voulait étendre le bénéfice des bons aux exportations de blé. On ne peut s'étonner que, par l'organe de M. Cornu [1], elle se soit attachée à réfuter de point en point le rapport de M. Viger au Sénat, en se donnant pour victime d'une véritable spoliation; on peut même convenir que le régime des bons ainsi modifié dût contrarier sérieusement les intérêts des meuniers Il n'en est pas moins impossible de dénier aux bons le mérite de favoriser équitablement l'agriculteur autant que la meunerie.

Les bons d'importation sont donc susceptibles d'apporter un remède à la surproduction, en d'autres termes à la crise du blé. Procédant du régime des primes, ils permettent au droit de douane de jouer entièrement. L'admission temporaire peut dès lors fonctionner même à l'équivalent, en même temps que le bon et à côté de lui, sans inconvénients graves; le trafic des acquits est aussi réduit que possible, l'exportateur ayant le choix entre un bon non déprécié et un acquit dont la cession n'est possible, à cause de la concurrence, que si lui-même ne subit pas de dépréciation, et le régime de l'admission temporaire tend ainsi à rentrer dans ses véritables limites.

Mais telle est l'essence du bon d'importation, que ses avantages mêmes impliquent des *inconvénients* assez sérieux pour faire douter de l'opportunité de son application en France. Ainsi, du fait même qu'ils peuvent être l'objet d'une demande assez abondante pour que leur valeur atteigne presque le montant du droit de douane, les bons sont sus-

[1] *Op. cit.*, p. 75, note 3.

ceptibles d'entraîner des sacrifices excessifs pour le Trésor. Qu'on étende leur pouvoir libératoire, comme le proposaient les Commissions des douanes de la Chambre et du Sénat, aux denrées coloniales, dont les droits représentent un chiffre de recettes considérables, c'est une grosse fissure qui menace le budget; qu'on le restreigne aux céréales, comme le proposait M. Debussy, la perte pour l'Etat est encore très sensible. C'est le même danger que celui des primes, dont les bons procèdent.

On nous dira de regarder vers l'Allemagne, où le système fonctionne à merveille, où le droit de douane joue dans son entier, sans que le budget allemand en soit affecté. Mais la comparaison sur ce point n'est pas possible entre l'Allemagne et la France, avec la différence profonde qui sépare les deux pays en ce qui concerne la production du blé. Bien que surproductrice au Nord, l'Allemagne est globalement un pays déficitaire, tandis que l'abondance croissante et presque régulière de nos récoltes tend à nous garantir contre les menaces de déficit. Le déficit en Allemagne dépasse généralement en moyenne 30 p. 100 de la production. On y a récolté, par exemple, en 1898 et 1899, 32.900.000 et 38.400.000 quintaux de blé, pour une consommation supérieure à la nôtre, quand nous en produisions 99.000.000, au-delà même de notre consommation. Par contre, les importations de froment au commerce spécial n'y ont été qu'une seule fois, depuis 1892 inférieures, à 11 000.000 de quintaux, la moyenne générale étant de 13 à 14.000.000; nous avons vu, au contraire, que les mêmes importations en France n'ont tout au plus atteint, jusqu'en 1900, qu'une moyenne de 6.000.000 de quintaux [1], et qu'elles sont même tombées à un chiffre négligeable en 1900.

[1] V. *supra*, p. 127.

Des situations économiques aussi dissemblables entraînent forcément des conséquences très divergentes, et l'on comprend que les risques du budget allemand soient limités, les importations de blé lui assurant toujours de grosses recettes. En France, au contraire, où généralement la production est à peu près suffisante, la pratique des bons n'aurait d'autre effet que de stimuler l'exportation en encourageant la production au point de l'exagérer, de provoquer une abondance d'importations qui tarirait, sans compensation pour le Trésor, une des sources vives de son revenu. Le danger de ce côté était si manifeste, que la législation allemande elle-même a voulu mettre le Trésor à l'abri de tout risque éventuel, en limitant aux céréales le pouvoir libératoire des bons, quand l'exportation dépasserait l'importation; de sorte que la proposition de bons soumise en 1900 au Parlement français et qui étendait ce pouvoir aux denrées coloniales, coïncidait avec une situation où précisément la loi allemande jugeait nécessaire de restreindre ce pouvoir.

Un des plus notables parmi les adversaires des bons, M. Ricard, évaluait la charge qu'ils imposaient éventuellement à l'Etat jusqu'à 140.000.000 de fr., c'est-à-dire au chiffre moyen atteint par les droits de douane sur les cafés, thés et cacaos pendant les cinq dernières années qui précédèrent son rapport. Et les sacrifices du budget eussent été illimités, en supposant les bons remboursés en argent, ainsi que le demandait la Commission des douanes du Sénat.

On a dit pour défendre les bons : Quoi qu'on prétende, les années déficitaires sont assez fréquentes chez nous pour qu'elles puissent compenser dans le temps les pertes éventuelles de l'Etat. Etant donné la moyenne normale de notre consommation annuelle, 95.000.000 quintaux, voyez le peu de progrès que fait la production : période de 1880-1889,

moyenne de 82.653.000 quintaux; période de 1890-1899, moyenne de 85.180.000 quintaux : il nous faut, à ce compte, plus de trente ans pour devenir surproducteurs. — A quoi nous objecterons qu'il est impossible de s'en tenir à la moyenne si lentement progressive de ces deux périodes pour juger de la progression de l'avenir, avec la culture intensive et le développement des sciences agricoles; et, d'autre part, qu'une moyenne prise sur un trop grand nombre d'années ne peut avoir une grande valeur scientifique. Des faits moins étendus, plus rapprochés de nous et de l'avenir, nous disent d'une façon autrement suggestive ce que sera vraisemblablement la moyenne normale des années futures et ce qu'elles promettent à l'exportation. Que pensez-vous, dirons-nous à notre tour, de la période toute récente 1900-1903, qui, malgré deux récoltes déficitaires (1900 et 1901), nous donne une moyenne de 92.000.000 de quintaux, et de la moyenne de 94.000.000 qu'elle nous donnerait avec les récoltes des deux années précédentes (1898 et 1899)? Est-ce que nous n'allons pas par les voies rapides à la surproduction? M. Debussy lui-même a reconnu que bientôt nous serions surproducteurs et qu'une dizaine d'années tout au plus nous séparent de cette échéance; et les partisans des bons, en limitant l'application de leur loi à 1904, n'avouaient-ils pas aussi que ce n'était là qu'une loi de circonstance? Que penser, au surplus, de ce stock restant, évalué par M. Durand-Savoyat à plus de 16.000.000 de quintaux, résultat de la surabondance des deux années 1898 et 1899? Avec le système proposé, l'Etat eût pu se voir contraint de délivrer des bons pour une quantité correspondante à ces 16.000.000 et imposer au Trésor une perte évaluée à plus de 113.000.000 de francs par M. Durand-Savoyat, par M. Viger lui-même à plus de 40.000.000. Quelle chance enfin offrez-vous à l'Etat pour réparer de telles per-

tes ? Vous parlez de compensations dans le temps? Est-ce que le temps est à l'Etat, et s'il est quelqu'un qui vive au jour le jour, n'est-ce donc pas l'Etat?

Il faut donc se résoudre, pour parer en quelque mesure à ce danger, à donner aux bons un pouvoir libératoire moins étendu, comme le faisait M. Debussy. Mais la demande en pourra souffrir et la dépréciation les atteindre, si le pouvoir libératoire en est trop restreint : de là peut résulter un trafic opérant au rebours du trafic des acquits.

Ainsi le bon d'importation nous met en face d'un dilemne d'où l'on ne peut sortir, puisqu'étant trop demandé il nuit à l'Etat, et qu'étant déprécié, il ouvre une autre carrière à la spéculation.

La spéculation aussi peut facilement s'emparer des bons, et c'est là un autre de leurs inconvénients. Il est à craindre chez nous que des exportations excessives, supérieures à tous les excédents, ne soient effectuées par des agioteurs en vue de provoquer la hausse et d'obliger le Gouvernement à suspendre le droit de douane, comme il a dû le faire en 1898. La spéculation, disait M. Graux, organiserait ainsi le « *baccarat des blés* » ; il faut voir là, sous la forme légère d'un mot d'esprit, l'image d'une réalité tout à fait possible.

Nous relèverons encore contre les bons le tort qu'ils ont d'inaugurer dans nos lois douanières un vrai régime de primes à l'exportation. Etait-il sage de créer un tel précédent dans notre système économique ? On avait bien invoqué l'exemple des primes à la sériciculture ; mais ce sont moins des primes que des compensations réclamées à bon droit par les producteurs de soie, victimes d'un défaut de protection. On parlait des primes accordées à la sortie du sucre; mais ces primes n'étaient qu'une diminution d'impôt qui mît nos producteurs en état de lutter contre les sucres primés de l'étranger ; elles

étaient d'ailleurs payées par l'industrie sucrière elle-même. Supposons enfin le régime des bons inauguré, quelle raison de ne pas créer d'autres bons pour les autres producteurs, viticulteurs, producteurs de viande, etc.., tous aussi dignes d'encouragement que les producteurs de blé? Et où s'arrêterait l'intervention de l'Etat ?

Concluons de ces observations sur les bons d'importation, qu'ils sont difficilement applicables en France, dans un pays qui déjà protège son blé par les droits de douane, et qui ne peut sagement doubler cette protection par un autre système plein de dangers et d'aléa pour ses finances [1]. Ajoutons que, si les circonstances nous faisaient une nécessité absolue d'encourager un jour les exportations, et qu'il fallût, à défaut de mieux, recourir au système des bons, le seul mode d'application qu'il en faudrait faire serait celui que proposait M. Debussy en son nom propre ; lui seul en effet se tient à une distance aussi juste qu'il est possible et de l'exagération de la valeur des bons et de leur dépréciation.

[1] Les économistes à tendances libre-échangistes ont aussi critiqué à leur point de vue les bons d'importation, notamment M. Leroy-Beaulieu, dans l'*Ecocomiste Français* (n. du 14 juillet 1900) : le bon allemand n'est qu'un échange de quantités égales d'une même nature de céréales ; en France, il n'en serait pas de même ; le vrai moyen d'élever le prix du blé serait simplement d'en restreindre la production, de délaisser les mauvaises terres. — A la Société d'Economie politique de Paris, dans la séance du 5 mars 1901, M. Raffalovich a critiqué l'usage des bons comme tendant à exercer une action déprimante sur les salaires par l'élévation du prix du blé qui pourrait en résulter, et M. Yves Guyot comme tendant à développer la culture extensive à la place de la culture intensive, la seule qui soit avantageuse.

CHAPITRE VI

RÉFORME DE L'ADMISSION TEMPORAIRE DÉNATURÉE ET DEVENUE FACTEUR DE LA CRISE DU BLÉ

La loi du 4 février 1902.

S'il était difficile d'établir en France un système dérivé des primes d'exportation assez efficace pour remédier à la crise du blé, au moins pouvait-on penser à réformer l'admission temporaire, en corrigeant les défauts par où elle aggravait plutôt cette crise, c'est-à-dire à en éliminer autant qu'il était possible les abus que son fonctionnement à l'équivalent avait engendrés.

Depuis le rétablissement du trafic des acquits par le décret du 9 août 1897, nombre de syndicats agricoles protestaient contre la dénaturation de l'admission temporaire. Ces plaintes se précisèrent davantage après les récoltes de 1898 et 1899, qui déterminèrent une baisse excessive des cours du blé. Beaucoup de syndicats, plusieurs sociétés agricoles, qui se déclaraient partisans de divers systèmes de primes à l'exportation, se prononcèrent pour la suppression radicale de l'admission temporaire, qu'ils jugeaient nuisible à leurs intérêts ; entre autres vœux formulés à ce sujet, nous avons déjà cité [1] les décisions prises par la Société des Agriculteurs de

[1] V. *supra*, p. 175.

France en mars 1900 et par le Congrès de la vente du blé tenu à Versailles en juin 1900.

Ces vœux eurent un écho retentissant au Parlement. A l'occasion de la discussion sur les bons d'importation, l'admission temporaire fut mise expressément en cause, l'accusation introduite et soutenue à la tribune par les partisans du système des primes, MM. Debussy, de Pontbriand, Rose, Viger, Prevet, etc., la défense de l'admission présentée par les orateurs de la meunerie, hostiles au système de primes que l'on proposait, notamment par M. Thierry à la Chambre et par M. Couteaux au Sénat.

I

L'ADMISSION TEMPORAIRE A LA CHAMBRE

Se rendant bien compte des dispositions de la majorité dans les deux Chambres en ce qui concernait l'admission temporaire, le Gouvernement se décida à agir, sinon en supprimant l'institution, moyen trop radical et excessif, du moins en la réformant dans le sens de son principe et de l'intérêt le plus général.

Le ministre de l'agriculture, M. Jean Dupuy, se déclarait prêt, dans la séance de la Chambre du 11 juin 1900, « *à s'associer à toutes les mesures possibles et pratiques qui tendront à faire rentrer le système de l'admission temporaire dans son véritable esprit, en évitant toute spéculation nuisible au cours du blé* » [1].

Après avis favorable de la Commission permanente du Conseil supérieur de l'agriculture, et d'accord avec ses collègues du commerce et des finances, le ministre déposait sur

[1] Chambre des députés, séance du 11 juin 1900, *J. off.* du 12 juin, p. 1421.

le bureau de la Chambre, le 7 juillet 1900, au cours de la discussion sur les bons d'importation, un projet de loi répondant à ses engagements.

Nous allons suivre dans ses détails les plus importants la discussion à laquelle donna lieu ce projet à la Chambre; on verra quels amendements ou contre-projets il eut à subir dans la Commission des douanes et à la Chambre même, et quelle transformation il avait reçue lorsqu'enfin la Chambre l'adopta.

Voici le texte du projet :

« Article premier. — Le régime de l'admission temporaire organisé par les lois des 5 juillet 1836 et 11 janvier 1892 et par le décret du 9 août 1897 est modifié comme il suit :

« *Le montant integral des droits de douane* des blés présentés à l'admission temporaire *devra être acquitté au moment de l'importation*.

» Il sera délivré au meunier importateur un titre de perception dont le montant sera remboursé par la douane lors de l'exportation des farines, des semoules et des sons.

» Le meunier soumissionnaire pourra, par voie d'endossement, céder son titre de perception à un autre meunier qui aura droit au remboursement prévu au paragraphe précédent.

» Cette cession ne pourra être opérée que pendant les dix jours qui suivront la délivrance du titre de perception.

» L'importateur devra faire connaître à la douane le jour de l'endossement, les nom et domicile du meunier cessionnaire.

» Faute de réexportation, par l'importateur ou par le cessionnaire dont le nom figurera sur le titre, dans les deux mois qui suivront la délivrance du titre de perception, des farines, des semoules et des sons, le montant des droits restera acquis au Trésor.

» *La mise en entrepôt* des farines, semoules et sons provenant de blés admis temporairement *ne sera pas considérée comme exportation.*

» Art. 2. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application de la présente loi.

» Toutes dispositions contraires sont abrogées. »

Ce projet contenait deux innovations importantes et qui remédiaient aux abus que nous avons signalés à propos du

délai d'apurement. La première innovation consistait à exiger, comme la législation italienne, mais sans consignation d'amende éventuelle, le *paiement intégral des droits par l'importateur temporaire,* ce qui le mettait ainsi sur le même pied que l'importateur au commerce spécial en supprimant le crédit de l'Etat et en arrêtant les combinaisons de la spéculation dans l'intervalle du délai. La deuxième innovation était de *ne plus considérer la mise en entrepôt comme réexportation,* ce qui limitait les importations temporaires aux quantités nécessaires pour la clientèle étrangère et enlevait à la spéculation le moyen d'exploiter une prorogation de délai.

Mais le projet ne créait pas des garanties suffisantes contre le trafic des acquits-à-caution. Il n'établissait bien qu'une seule cession dans le délai de dix jours, il donnait bien à la douane un moyen d'exiger des endos réguliers en obligeant l'importateur à faire connaître, dès le jour de l'endossement, les nom et domicile du cessionnaire; mais cette unique cession suffisait toujours pour constituer le trafic, sans empêcher même qu'on ne pût négocier les titres de perception six ou huit mois avant leur création. D'autre part, il ne disait rien sur la répression des fissures : le ministre de l'agriculture s'engageait seulement, le jour même du dépôt du projet, à étudier la question et à prendre par décret telle ou telle mesure jugée nécessaire.

L'insuffisance du projet amenait un député, M. Castillard, à déposer dans la séance du 11 mars 1901 un contre-projet beaucoup plus restrictif et dont nous donnons l'article 1er :

« Article premier. — Le régime de l'admission temporaire organisé par les lois des 5 juillet 1836 et 11 janvier 1892 et par le décret du 9 août 1897, est modifié comme il suit :

» Le montant intégral des droits de douane des blés présentés à l'admission temporaire devra être acquitté au moment de l'importation.

» Il sera délivré au meunier importateur un titre de perception dont le montant lui sera remboursé par la douane, lorsqu'il exportera les farines et sons *provenant du blé importé*.

» Faute de réexportation des farines et sons par l'importateur dans les deux mois qui suivront la délivrance du titre de perception, le montant des droits restera acquis au Trésor.

» La mise en entrepôt des farines et sons provenant des blés admis temporairement ne sera pas considérée comme exportation ».

M. Castillard allait, comme on le voit, bien plus loin que le gouvernement ; il renonçait à l'équivalence absolue et revenait franchement à l'ordonnance de 1828, c'est-à-dire à l'identique absolu ; mais il le rendait inapplicable, faute de spécifier plus explicitement que le titre de perception était personnel et d'en organiser l'incessibilité ; il laissait ainsi aux meuniers du Nord et de l'Est un moyen de s'entendre avec ceux de Marseille et d'apurer leurs acquits par toutes les frontières, en sorte que le trafic des titres remplacerait celui des acquits-à-caution.

La Commission des douanes de la Chambre, saisie du projet du gouvernement et du contre-projet Castillard, nomma pour rapporteur M. Debussy. Au nom de la commission, le rapporteur critiqua également le projet et le contre-projet. Il blâmait dans le projet la suppression du crédit en douane, qui mettait nos industriels en mauvaise posture devant la concurrence étrangère et équivalait au rétablissement du drawback, tombé en discrédit dans notre législation : il n'acceptait du contre-projet, outre l'interdiction de considérer la mise en entrepôt comme réexportation, que l'application de l'identique et la suppression du droit de transfert pour le titre de perception. Il demandait au surplus qu'on organisât l'incessibilité, ce que ne faisait pas M. Castillard, et, à cette fin, proposait un nouveau texte dont nous donnons les art. 2 et 3.

« Art. 2. — Les soumissions d'admission temporaire de blé ne pourront être souscrites que par des meuniers, elles ne peuvent être de moins de 150 quintaux.

» Elles seront incessibles.

» Le meunier soumissionnaire devra *entrer directement les blés importés dans son usine, et en sortir directement les produits fabriqués pour les exporter. La douane aura droit de contrôle sur toutes ces opérations, même à l'intérieur des usines.*

» Les déclarants s'engageront, par une soumission valablement cautionnée, à réexporter, dans le délai de deux mois, les farines, semoules et sons en quantité et qualité, et selon le degré d'extraction conforme aux prescriptions des art. 3, 4, 5 et 6 ci-dessous du décret du 9 août 1897.

» Art. 3. — La présente loi est applicable à l'Algérie ».

Ainsi M. Debussy s'inspirait d'un précédent créé dans le régime des fontes [1], et qui comportait le *convoyage à l'usine;* il imposait au blé importé l'obligation d'entrer directement à l'usine et d'en sortir directement; et du seul fait qu'il garantissait ainsi l'incessibilité du titre, il assurait l'application de l'identique quant à la personne. Mais il allait trop loin en ajoutant très explicitement dans son texte que le contrôle de la douane s'exercerait « *même à l'intérieur des usines* »; ces mots ne pouvaient en effet viser qu'à l'établissement de l'exercice de la douane dans l'usine, et M. Debussy lui-même savait l'application de ce régime si vexatoire, si contradictoire au tempérament français, qu'il va tout-à-l'heure atténuer le sens de son expression par le commentaire qu'il en fera devant la Chambre : ce n'est pas à proprement parler un exercice, dira t-il, mais « *un simple pouvoir donné à la douane* ». Ces explications devaient satisfaire la Chambre, mais en fait le pouvoir ainsi laissé à la douane ne se serait pas sensiblement distingué de l'exercice.

[1] V. décret du 9 janv. 1870, qui établit pour les fontes le convoyage à l'usine, et fit cesser le trafic des acquits de métaux.

La discussion du projet du Gouvernement, du contre-projet Castillard et du texte de la Commission des douanes, commença à la Chambre, le 5 juillet 1901, fut reprise à la suite des vacances parlementaires et se termina dans la séance du 24 octobre.

La discussion générale fut très courte. MM. Castillard et Debussy ne s'accordaient que sur la nécessité de réformer l'admission temporaire, chacun d'eux critiquant le système qui n'était pas le sien, le second reprochant au premier de laisser subsister le trafic, faute de précision dans son texte, le premier reprochant au second de ne pas exiger les droits à l'entrée, ce qui l'amenait à établir l'exercice dans l'usine. M. Debussy se défendait pour son compte de viser à l'exercice : « *C'était affaire,* ajoutait-il, *au ministre du commerce de donner à ses agents les instructions qu'il jugerait utiles* ».

On passa dans la même séance à la discussion des articles et d'abord à celle de l'article 1er.

Un ancien défenseur très ardent de l'admission temporaire, M. Thierry, présenta un amendement visant manifestement à la suppression de l'admission temporaire. On ne pouvait voir là qu'un moyen d'obstruction pour faire échec à la loi, et l'on n'en douta plus lorsque M. Thierry présenta un second amendement, dans un très long discours qui ne fut repris qu'en octobre ; cet autre amendement proposait la création de crédits en douane, qui pouvaient être balancés dans le délai d'un an par une importation correspondante de céréales. C'était un retour aux bons d'importation, déjà condamnés au Sénat, c'était donc l'échec de la loi au Sénat également assuré, et un sursis gagné pour l'admission temporaire.

Les deux amendements Thierry constituaient un contre-projet qui fut vivement combattu par M. Cornet, comme nuisible à l'agriculture, par M. Debussy, au nom de la Commission

des douanes, comme donnant lieu au même trafic que les acquits-à-caution et créant de gros risques pour le Trésor, enfin par le ministre de l'agriculture, partisan toujours aussi résolu d'une réforme de l'admission temporaire. Aussi la Chambre les repoussa-t-elle par 504 voix de majorité contre 24.

Mais, d'autre part, elle adopta l'article 1er du contre-projet Castillard, malgré les plus vives critiques de M. Debussy, qui reprochait toujours au contre-projet de ne pas organiser l'incessibilité et ne renonçait toujours pas à l'exercice dans l'usine. M. Debussy proposait donc, pour compléter l'article 1er de M. Castillard, un article additionnel ainsi conçu :

« *Le meunier soumissionnaire devra entrer les blés importés dans son usine et en sortir directement les produits fabriqués pour les exporter. La douane aura droit de contrôle sur toutes ces opérations, même à l'intérieur des usines* ».

Le ministre, M. Dupuy, s'opposa vivement à l'adoption de l'exercice, qu'il jugeait impraticable, et déclara se rallier de préférence à l'amendement suivant de M. Cornet, qui lui offrait la meilleure des garanties de l'incessibilité :

« *La sortie de farine ne pourra s'effectuer que dans le même bureau de douane où se sera faite l'importation du blé* ».

Pour triompher enfin des derniers doutes de la Chambre, M. Debussy insista sur sa déclaration, que jamais la Commission n'avait eu l'intention de donner à la douane l'entrée de jour et de nuit dans les moulins, mais seulement le pouvoir d'exercer une surveillance efficace dans des limites à fixer par le Ministre du commerce ; et la Chambre, rassurée par des mots qui ne changeaient rien à la chose, adopta enfin l'article additionnel de M. Debussy, complété par l'amendement Cornet.

Nous donnons le texte du projet de loi voté par la Chambre dans sa séance du 24 octobre 1901 :

« Article premier. — Le régime de l'admission temporaire, organisé par les lois des 5 juillet 1836 et 11 janvier 1892 et par le décret du 9 août 1897, est modifié comme suit :

« Le montant intégral des droits de douane des blés étrangers présentés à l'admission temporaire devra être acquitté au moment de l'importation.

» Il sera délivré au meunier importateur un titre de perception incessible dont le montant lui sera remboursé par la douane lorsqu'il exportera les farines, les semoules et les sons provenant du blé importé.

» Faute de réexportation des farines, des semoules et des sons par l'importateur dans les deux mois qui suivront la délivrance du titre de perception, le montant des droits restera acquis au Trésor.

» La mise en entrepôt des farines, semoules et sons provenant des blés qui auront donné lieu à la délivrance d'un titre de perception ne sera pas considérée comme exportation.

» Art. 2. — Le meunier soumissionnaire devra entrer directement les blés importés dans son usine, et en sortir directement les produits fabriqués pour les exporter. La douane aura droit de contrôle sur toutes ces opérations, même à l'intérieur des usines.

» Art. 3. — La sortie de la farine ne pourra s'effectuer que dans le même bureau de douane où se sera faite l'importation du blé.

» Art. 4. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

» Art. 5. — Toutes dispositions contraires sont abrogées ».

II

L'ADMISSION TEMPORAIRE AU SÉNAT

Avant même que le texte adopté par la Chambre arrivât au Sénat, la Haute Assemblée se trouvait saisie d'une question intéressant l'admission temporaire. Un sénateur, M. Prevet, dans la séance du 8 mars 1901, avait déposé une proposition de loi [1] que le Sénat, après avoir repoussé les bons d'im-

[1] Sénat, annexe n. 121 à la séance du 8 mars 1901.

portation le 9 mars, avait, pour faire acte de sympathie à l'égard de l'agriculture, renvoyée à l'unanimité à sa Commission des douanes. Cette proposition tendait à supprimer l'admission temporaire, puis à établir un système de bons d'importation d'un pouvoir libératoire limité au blé, mais valable toute une année, afin, disait M. Prevet, d'éviter tout agiotage. Le dépôt à la Chambre du projet de loi officiel avait fait ajourner l'étude de la proposition Prevet par la Commission des douanes du Sénat jusqu'au moment où le projet adopté par la Chambre serait soumis à son examen.

Ce projet vint enfin au Sénat, et la Commission des douanes en commença la discussion le 13 novembre 1901, en choisissant M. Viger pour rapporteur.

Le rapport de M. Viger [1], après un exposé général de la question, commençait par éliminer divers contre-projets, notamment ceux de M. de Pontbriand, qui revenait comme sénateur au système des primes proposé par lui à la Chambre en 1899, et de M. Girault, qui reproduisait le projet primitif du Gouvernement. Le rapporteur considérait le premier contre-projet comme s'inspirant trop des bons d'importation, le second comme trop favorable à la spéculation.

Il faisait ensuite successivement l'éloge, puis la critique du projet adopté par la Chambre. — Il acceptait le paiement du droit à l'entrée, à condition que le droit ne fût plus *acquitté* mais *consigné,* ce qui éviterait au Trésor d'avoir à restituer des sommes encaissées et assurerait à l'exportateur un remboursement immédiat sans autres formalités. Il acceptait au nom de la Commission l'incessibilité du titre, bien qu'autrefois il l'eût lui-même repoussée comme étant inutile avec les bons d'importation [2]. — Mais il rejetait l'introduction de

[1] Sénat, annexe n. 427 à la séance du 29 novembre 1901.
[2] V. *supra*, p. 66.

l'exercice dans les usines, comme vexatoire et coûteuse, et conduisant d'ailleurs à l'identique absolu ; il déclarait nécessaire l'équivalence de la substance et supprimait en conséquence du texte de la Chambre les mots *à l'intérieur de l'usine,* estimant suffisante contre la cession des titres la garantie du convoyage du bureau-frontière à l'usine et *vice versâ.*

La Commission, poursuivait le rapporteur, a voulu préciser, sur la demande de M. Girault, la situation qui sera faite par la loi aux fabricants de certains produits alimentaires dérivés du blé, admis jusqu'ici comme le blé à la décharge des comptes d'admission temporaire ; elle a donc décidé que les semoules et farines panifiables destinées à la fabrication des pâtes alimentaires, biscuits de mer et biscuits sucrés, seraient représentées au bureau de douane par où seraient entrés les blés durs importés temporairement, qu'elles seront ensuite dirigées sur les localités où les fabriques sont établies, et leur arrivée à destination constatée par le service des douanes là où ce service existe, sinon par celui des contributions indirectes [1].

Restait la disposition, acceptée par la Chambre, qui obligeait l'importateur à *exporter par le bureau d'importation.* Cette obligation avait paru à la Commission d'autant plus vexatoire qu'elle eût créé un privilège : tandis que les transports eussent fort peu coûté aux minotiers des ports ou des frontières, on eût astreint contre toute raison le minotier de l'intérieur, de l'Est ou du Nord par exemple, après avoir importé son blé à Marseille ou à Dunkerque, à faire sortir sa farine par ces mêmes ports, quand il était à portée de l'écou-

[1] Les décharges doivent s'effectuer sur le pied de 57 kilogs de pâtes alimentaires pour 100 kilogs de blé dur, et 75 kilogs de biscuit de mer pour 100 de blé. Un décret du 6 septembre 1902 (*J. off.* du 9 septembre) établit que les biscuits sucrés seront traités comme biscuits de mer, déduction faite du poids du sucre.

ler en Suisse ou en Belgique. La Commission supprimait donc l'art. 3 du projet.

Enfin la Commission réparait une omission de la Chambre en ce qui concernait les sanctions pénales nécessaires au fonctionnement normal de la loi. Les délits éventuels pouvaient résulter soit des fraudes affectant la marchandise même, soit des fausses déclarations d'expédition, toutes infractions prévues et punies par les lois des 21 avril 1818 et 5 mai 1836 : la Commission se bornait donc à déclarer ces deux lois applicables au nouveau régime.

M. Viger concluait son rapport en disant que « *la commission n'avait eu d'autre but que de mettre en harmonie les intérêts primordiaux de notre agriculture et ceux du travail industriel* ».

La discussion du nouveau texte adopté par la Commission des douanes commença au Sénat le 12 décembre 1901 et se prolongea jusqu'au 24 décembre. — Elle porta notamment sur ces deux points : incessibilité du titre de perception, mesures de contrôle à exercer sur les opérations.

Relativement à *l'incessibilité :* M. Couteaux prenant, comme en 1900, la défense de l'admission temporaire, s'efforce de démontrer par les arguments que nous connaissons l'utilité de la cession. — M. Girault soutient que l'incessibilité ne se justifie pas, le paiement des droits à l'entrée étant une garantie suffisante ; les compensations à distance sont nécessaires et par suite les cessions de titre ; s'il y a des fraudes, c'est affaire à l'Administration. — Le rapporteur, M. Viger, pense au contraire que l'incessibilité est nécessaire pour éviter tout trafic. En droit et en fait, l'acquit n'est pas cessible : en droit, il cite les opinions de MM. Amé et Ramond, anciens directeur général et administrateur des douanes ; en fait, l'expérience a démontré les méfaits de la cession devenue la

proie de la spéculation. Il reconnaît, ainsi que M. Bousquet, commissaire du Gouvernement et Directeur général des douanes, qu'avec les règlements appliqués pour les fontes, le convoyage des marchandises peut fort bien assurer l'incessibilité, sans qu'on ait besoin de l'exercice dans l'usine. — Le ministre de l'agriculture estime que l'incessibilité est le retour au vrai principe, celui qu'avait établi la loi de 1836.

Relativement aux *mesures de contrôle à exercer sur les opérations :* M. Prevet approuve, entre autres décisions de la Commission, la suppression de l'exercice et de l'interdiction d'exporter par un autre bureau que le bureau d'importation ; mais il craint que les conséquences de la loi ne soient funestes à l'industrie, au commerce, à notre marine marchande et même à l'agriculture. — M. Gomot se prononce également en faveur de la suppression de l'exercice, mais non sans réserves, attendu que, pour éviter des vexations, la Commission a fait disparaître du même coup une garantie donnée au fisc et à l'agriculture; il se plaint aussi de la facilité donnée de réexporter par tous les bureaux. Que reste-t-il? Le convoyage à l'usine, c'est-à-dire, dit M. Gomot « *une vague surveillance faite par des douaniers hypothétiques et des agents des contributions indirectes encore plus hypothétiques* ». Il réclame, en conséquence, l'identique absolu, ce qui évitera les substitutions de farines de blés tendres à celles de blés durs. — M. Viger expose que l'identique absolu nécessite l'exercice et transforme le travail du commerçant dans son usine en travail en entrepôt. D'ailleurs la Commission des douanes n'admet pas l'identique absolu, même dans son principe. — Le ministre de l'agriculture est d'avis qu'il est d'autant moins opportun d'établir l'exercice, que ce mode de contrôle tend partout ailleurs à disparaître de notre législation.

Une courte discussion s'engage ensuite, dans la séance du 23 décembre, sur les contre-projets de M. de Pontbriand et de M. Girault; ils sont repoussés comme ils l'avaient été par la Commission des douanes. Deux amendements de M. Couteaux et de M. Plichon sont également repoussés.

A la suite du vote de l'art. 1 du projet de la Commission, l'art. 2 donne lieu à un autre débat sur le § 2 portant à six mois le délai de réexportation, lorsque le meunier exportateur a justifié régulièrement du transport des semoules et farines chez un fabricant de pâtes alimentaires. A MM. Ournac et Gomot, qui voient dans cette prolongation de délai une faveur pour la spéculation et les fraudes et qui proposent un délai uniforme de deux mois pour tous les cas, M. Viger répond que l'Administration est armée pour éviter les fraudes et que le délai de six mois ne la désarme pas; la législation italienne, pourtant très sévère, accorde elle-même ce délai. La Commission consent, du reste, si ce délai paraît un peu long, à le réduire à quatre mois. Le nouveau texte de la Commission est adopté.

Enfin, le 24 décembre 1901, les autres articles de la Commission sont également votés, puis l'ensemble de la loi par 271 voix contre 17.

III

VOTE DÉFINITIF DE LA LOI. DÉTAILS D'APPLICATION

Le 30 janvier 1902, le projet voté par le Sénat revenait à la Chambre, qui le ratifiait sans modification ni débat.

La nouvelle loi fut promulguée le 4 février 1902 et publiée à l'*Officiel* du 5.

Elle est ainsi conçue :

Loi portant modification du régime des admissions temporaires de froment.

« Article premier. — Le régime de l'admission temporaire, organisé par les lois des 5 juillet 1836 et 11 janvier 1892, est modifié comme suit :

» Le montant des droits de douane des blés étrangers présentés à l'admission temporaire devra être consigné au moment de l'importation.

» Il sera délivré au meunier importateur, après conduite directe des blés dans son usine, un titre de perception incessible dont le montant lui sera remboursé par la douane au prorata des quantités de farine, de semoule, de son et de produits alimentaires dérivés du blé, énumérés à l'article 2, qu'il aura exportés postérieurement à la création du titre et d'après les taux de compensation actuellement en vigueur, ou qui seraient ultérieurement établis par décret.

» Art. 2. — Faute de réexportation des farines, des semoules et des sons par l'importateur dans les deux mois qui suivront la délivrance du titre de perception, le montant des droits sera acquis au Trésor.

» Ce délai sera toutefois porté à quatre mois, lorsque le meunier importateur aura, avant l'expiration des deux mois, justifié près de la douane d'importation, qui procèdera à la vérification des produits, du transport de semoules ou de farines provenant de son usine chez un fabricant de pâtes alimentaires, de biscuits de mer ou de biscuits sucrés. Celui-ci aura alors à faire constater, sur le titre de perception, la sortie des produits de sa fabrication dont l'exportation permettra le remboursement des droits consignés.

» Pourront seuls donner lieu au remboursement des droits consignés, les produits qui auront été expédiés directement des minoteries ou des fabriques de produits alimentaires vers le bureau de sortie. Ce remboursement aura lieu dans les trois jours de la remise du titre de perception au bureau d'émission.

» Art. 3. — La réexportation des farines, semoules, sons et des produits alimentaires dérivés du blé pourra s'effectuer par tous les bureaux d'entrepôt réel et par tous les bureaux ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises payant plus de 20 fr. par 100 kilogrammes.

» Art. 4. — La mise en entrepôt des farines, semoules, sons et produits alimentaires dérivés du blé provenant des blés qui auront donné lieu à un titre de perception, ne sera pas considérée comme exportation.

» Art. 5. — Le meunier soumissionnaire devra entrer directement dans son usine les blés importés, il devra également en sortir les produits fabriqués pour les exporter directement soit vers le bureau de sortie,

soit vers la fabrique de produits alimentaires, suivant l'exception prévue au paragraphe 2 de l'article 2. La douane aura le droit d'exercer son contrôle sur toutes ces opérations.

» Art. 6. — En cas de fausse déclaration quant au poids, à l'espèce ou à la qualité des produits présentés à l'exportation, les contrevenants seront passibles des pénalités édictées par l'article 17, paragraphe premier, de la loi du 2 avril 1818 et l'article premier, section II, de la loi du 5 juillet 1836.

» Les consignataires qui, contrairement aux dispositions de l'article 5 de la présente loi, auraient fait de fausses déclarations d'expédition, afin d'obtenir indûment le remboursement des droits, seront passibles d'une amende égale à la somme consignée.

» Art. 7. — La présente loi est applicable à l'Algérie.

» Art. 8. — Toutes dispositions contraires à la présente loi sont abrogées ».

L'interprète le plus autorisé de la nouvelle loi, M. Brunet, Directeur général des douanes, a donné, dans sa circulaire d'application [1], des instructions dont la clarté et la précision en facilitent et en assurent le fonctionnement. En voici les dispositions principales :

« L'article premier de la loi constitue une innovation qui enlève à l'opération d'admission temporaire des blés son caractère actuel et en fait, en réalité, une opération de drawback. Au lieu, en effet, d'être garantis, comme ils le sont aujourd'hui, par une soumission cautionnée, les droits afférents aux blés déclarés pour l'admission temporaire seront à l'avenir consignés au moment de l'importation. La quittance qui sera délivrée sera extraite d'un registre spécial qui portera le nº 207 *bis* (22 *quater* de la série M). Elle sera remise au déclarant immédiatement après la vérification, c'est-à-dire lorsque les droits éventuellement dus auront pu être exactement fixés; mais le titre prévu par la loi et sur lequel seront portées les imputations de sortie, ne sera établi qu'après que l'importateur aura justifié du transport direct dans son usine des blés déclarés pour l'admission temporaire. Cette justification sera produite dans les mêmes conditions que celles fixées pour les métaux dont

[1] Circulaire de l'Administration des douanes, n. 3219, du 5 février 1902.

le transport à l'usine est obligatoire. Ces conditions sont indiquées au n° 204 des Observations préliminaires du tarif [1].

» Le titre de perception est incessible; il sera timbré à 0 fr. 05 et extrait d'un registre portant le n° 244 (63 de la série M) [2], il mentionnera, indépendamment des numéros, de la date et du montant de la quittance de consignation, les justifications du transport à l'usine. Il n'en sera délivré que pour des quantités d'au moins 150 quintaux à la fois.

» Les déclarations d'admission temporaire continueront à être établies sur les imprimés n° 18 de la série D, dont on biffera les indications contraires à la nouvelle législation, c'est-à-dire les engagements et le cautionnement. Ces déclarations seront conservées par le bureau d'importation, qui remettra en échange la quittance de consignation. Ce n'est qu'après la délivrance de cette pièce qu'il pourra être donné mainlevée de la marchandise, à moins, bien entendu, que l'importateur ne jouisse du crédit d'enlèvement.

» Le montant de la consignation sera remboursé à l'importateur par le bureau qui l'a reçu, sur la présentation de la quittance série M, n° 22 *quater* et du titre de perception série M, n° 63, au prorata des quantités de blé que représenteront les sorties de farines, de semoules, de sons et de produits alimentaires dérivés du blé dont l'exportation aura été constatée sur le titre de perception. Les déclarations d'exportation devront être libellées sur le titre de perception lui-même et les quantités indiquées en lettres et en chiffres. Cet imprimé contient un tableau destiné à la récapitulation de diverses sorties ainsi que la formule de liquidation de remboursement. Il sera ultérieurement rattaché à la souche.

» Lorsque les sons n'auront pas été exportés, il y aura lieu de déduire du montant des droits correspondant à la quantité de blés incomplète-

[1] *Tarif général des douanes*, observations préliminaires :

N° 204. — A l'exception de la fonte de moulage, les métaux énumérés ci-dessus (v. n° 199) doivent être transportés dans les usines qui sont autorisées à les mettre en œuvre (décrets du 9 janvier 1870, art. 2, et du 24 janvier 1888, art. 1). Le transport est fait sous l'escorte de la douane quand les usines sont établies dans les localités mêmes où se trouve le bureau d'importation. Si les usines sont situées sur d'autres points, l'escorte a lieu jusqu'à la gare du chemin de fer, ou jusqu'au bateau par lequel doit s'effectuer le transport, et les intéressés s'engagent à justifier, dans un délai déterminé, de l'arrivée à destination, soit par un certificat du bureau de douane s'il en existe dans la localité, soit, dans le cas contraire, par un certificat du chef de gare de chemin de fer, ou par la présentation de la lettre de voiture du batelier, revêtue du visa de l'autorité.

[2] Voir un spécimen de titre de perception à la fin de cette étude.

ment compensée la somme représentant, à raison de 0 fr. 60 les 100 kilogrammes, les droits sur les sons non réexportés.

» Les diverses opérations régularisées et la quittance de consignation étant représentée, l'importateur donnera, au dos de cette dernière pièce, décharge de la somme qui lui sera remise en numéraire et de la quittance de droits de douane qui lui sera également donnée pour la partie de la consignation non remboursable et dont le montant sera acquis définitivement au Trésor.

» Le remboursement dont il s'agit aura lieu dans les trois jours qui suivront la rentrée du titre de perception au bureau d'émission. C'est à l'importateur qu'il appartiendra de faire le rapport de cette pièce. A cet effet, elle lui sera remise à la suite de chaque opération de sortie, alors même que les réexportations seraient complètement effectuées lors de de la dernière opération. Mais, comme il importe, dans l'intérêt du commerce, que le bénéficiaire du titre de perception puisse rentrer le plus vite possible en possession de la somme consignée, le service devra apporter toute la diligence possible dans les imputations. Celles-ci devront avoir lieu aussitôt après l'embarquement ou le passage à l'étranger de la marchandise exportée...

» Le remboursement n'est acquis que pour les produits exportés dans le délai de deux mois à compter du jour de la délivrance du titre de perception, ce jour non compris. Il est toutefois accordé à la douane un délai de trois jours pour l'effectuer. Ce laps de temps a été déterminé par la loi afin de permettre au service de contrôler l'exactitude des opérations de sortie mentionnées sur le titre de perception et de laisser au comptable le temps d'établir la liquidation de la somme à rembourser et de se procurer les fonds nécessaires au remboursement. Ce délai de trois jours courra du lendemain de la date à laquelle le titre de perception aura été déposé à la douane, date qui sera indiquée dans la mention par laquelle l'importateur demandera, sur le titre de perception lui-même, le remboursement de la somme consignée.

» L'article 2 de la loi, qui fixe la durée de validité du titre de perception, prévoit une exception pour le cas où les farines ou semoules susceptibles de donner lieu au remboursement des droits seraient conduites chez un fabricant de pâtes alimentaires, de biscuits de mer ou de biscuits sucrés. Le délai pour le remboursement est alors fixé à quatre mois, mais cette prolongation ne s'applique, bien entendu, qu'aux quantités de farines ou de semoules à transformer en pâtes, en biscuits de mer ou en biscuits sucrés. Si, sur un même titre de perception, une partie des produits était exportée sous la forme de farines, de semou-

les, de sons, et une autre partie devait recevoir la transformation en pâtes alimentaires, en biscuits de mer ou en biscuits sucrés, ce serait cette dernière partie seulement pour laquelle l'exportation pourrait avoir lieu dans le délai de quatre mois. Les farines, les semoules et les sons réexportés dans cet état postérieurement au délai de deux mois ne seraient pas imputés.

» La prolongation de délai de deux mois accordée pour l'exportation des pâtes alimentaires, biscuits de mer et biscuits sucrés doit être mentionnée sur le titre de perception après qu'il a été justifié de l'arrivée des semoules et des farines chez l'industriel qui doit les mettre en œuvre et assurer la réexportation. Ces produits doivent toutefois être préalablement vérifiés par le service des douanes du bureau d'importation, à qui ils doivent être représentés. Il a été admis cependant par les départements ministériels compétents que si les moulins expéditeurs étaient établis dans une localité où il n'existe pas de service de douane, des échantillons des produits à expédier seraient prélevés par le service des Contributions indirectes de la résidence pour être transmis à la douane d'importation, qui procéderait à la vérification de ces échantillons. Cette facilité pourra continuer à être accordée.

» Après avoir été ainsi annoté, le titre de perception sera remis au meunier importateur, qui le fera parvenir au fabricant de pâtes ou de biscuits, à qui il incombera de faire constater sur ce titre la sortie des produits de sa fabrication dont l'exportation permettra le remboursement des droits.

» L'article 3 maintient la faculté de faire sortir indistinctement les farines, semoules, sons et produits alimentaires dérivés du blé par tous les bureaux d'entrepôt réel et par tous les bureaux ouverts soit au transit, soit à l'entrée des marchandises payant plus de 20 francs par 100 kilogrammes.

» Aux termes de l'article 4, la mise en entrepôt des farines, semoules, sons et produits alimentaires dérivés du blé provenant des blés qui auront donné lieu à un titre de perception, ne sera pas considérée comme une exportation et ne permettra point, par suite, le remboursement des droits.

» L'article 5 oblige le meunier importateur des blés déclarés pour l'admission temporaire à faire entrer directement ces blés dans son usine. J'ai indiqué plus haut les justifications qui doivent être produites à cet égard et qui doivent précéder la délivrance du titre de perception. Le même article stipule que les produits fabriqués destinés à la réexportation ou à la fabrication des produits alimentaires doivent être

transportés directement de l'usine où les blés admis temporairement auront été introduits, jusqu'au bureau de sortie ou jusque chez le fabricant de pâtes alimentaires, de biscuit de mer ou de biscuits sucrés. Cette justification consistera dans la production de certificats de fabrication établis par le meunier importateur ou le fabricant de produits alimentaires, et attestant que les produits présentés proviennent bien de sa propre fabrication, les certificats n'auront de valeur qu'autant qu'ils seront datés et que la date en sera postérieure à celle du titre de perception sur lequel les produits devront être imputés. La signature devra être légalisée. Le service des bureaux d'exportation contrôlera ces déclarations à l'aide des lettres de voiture, des marques ou plombs apposés sur les sacs et de toutes autres indications susceptibles de l'éclairer à ce sujet.

» Les fausses déclarations d'expédition sont réprimées par le paragraphe 2 de l'art. 6, qui les punit d'une amende égale, décimes compris, à la somme consignée dont la fausse déclaration, si elle n'avait pas été contestée, aurait permis d'obtenir le remboursement. La somme consignée ne sera point, bien entendu, remboursée, mais l'exportateur aura le droit de ne point faire sortir la marchandise.

» Le paragraphe 1 dudit article vise les fausses déclarations quant au poids, à l'espèce ou à la qualité des produits présentés à l'exportation. Si ces produits sont mélangés d'autres produits et si par suite ils ne réunissent pas les conditions voulues pour bénéficier du remboursement, c'est l'art. 17, paragraphe 1, de la loi du 28 mai 1818 qui doit être appliqué. Il entraîne la confiscation de la marchandise et une amende égale à la somme que l'exportation aurait eu pour effet de faire rembourser. Si, au contraire, il ne s'agit que d'une fausse déclaration dans le degré de blutage, c'est-à-dire si un produit déclaré à un taux d'extraction déterminé est reconnu à un taux d'extraction supérieur, le déclarant tombe sous le coup de l'application de l'art. 1, section II, de la loi du 5 juillet 1836. Pour déterminer le montant de l'amende, il sera nécessaire que les experts fassent connaître le taux d'extraction réel des produits. Le service devra, dès lors, quand une farine lui paraîtra inexactement déclarée, avoir recours au laboratoire qui déterminera le taux réel d'extraction. Ce sera sur ces bases que sera établi l'acte de prélèvement d'échantillons lorsque la reconnaissance du service, corroborée par le laboratoire, ne sera pas admise par le déclarant.

» Les contraventions devront être constatées par procès-verbal, transaction ou soumission contentieuse. Le soin de rédiger ces actes et d'exercer les poursuites appartiendra désormais au bureau d'exportation.

mais celui-ci devra comme aujourd'hui aviser de la contestation le bureau d'émission du titre de perception et mentionner à l'encre rouge sur ce dernier l'objet du litige. Le soin lui incombera également de prévenir le bureau d'origine, en cas d'expertise, du résultat de celle-ci.

» Il est bien entendu que les acquits-à-caution d'admission temporaire créés avant la promulgation de la loi continueront à être apurés dans les conditions en vigueur au moment de leur création... ».

IV

APPRÉCIATION DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1902 AU POINT DE VUE DES PRINCIPES

La loi du 4 février 1902 a introduit dans la législation de l'admission temporaire des blés des restrictions importantes dans le sens de l'identique absolu et, par ces restrictions, a fait un pas décisif dans la voie du retour aux principes :

Les innovations de la loi portent sur quatre points :

1° *La consignation des droits de douane;*

2° *L'interdiction de la mise en entrepôt ;*

3° *L'incessibilité du titre de perception;*

4° *L'établissement d'un droit de contrôle et de surveillance au profit de la douane.*

La consignation des droits et l'interdiction de la mise en entrepôt, en tant que réexportation, entravent sérieusement les opérations de la spéculation, à qui échappent désormais le délai d'apurement ou la prolongation du délai.

L'incessibilité du titre de perception et le contrôle qui la garantit assurent l'application de l'identique quant à la personne, avec l'équivalent quant à la substance, et font cesser le trafic des acquits. Ces deux points constituent le bénéfice essentiel de la loi, et l'on peut juger de l'importance du gain par les récriminations dont ils sont encore l'objet. Le législa-

teur de 1902 a donc ramené à sa destination originelle l'admission temporaire ; mais il s'est arrêté sur le chemin du retour à l'identique et s'est refusé à l'appliquer au produit fabriqué. La crainte d'établir une surveillance gênante et compliquée l'a conduit à reculer devant l'institution de l'exercice, qui aurait créé l'identique absolu, à n'exiger du soumissionnaire que le convoyage à l'usine et de l'usine au bureau-frontière, en lui laissant la faculté de faire dans l'usine des substitutions et des mélanges. On ne peut qu'approuver cette décision, non pour la même raison que M. Viger, qui juge nécessaires au commerce les substitutions ou compensations, mais parce que l'identique absolu, c'est-à-dire le vrai principe, est pratiquement inapplicable.

Il faut d'ailleurs bien avouer que le régime institué par la nouvelle loi laisse encore subsister des imperfections. Il est certain, par exemple, que les mélanges et les substitutions opérés dans l'usine peuvent donner lieu à des compensations insuffisantes, soit de qualité, soit de quantité, et que des marchandises étrangères peuvent encore être jetées sur le marché sans avoir payé de droits. M. Viger ne disait-il pas au Sénat : « Si l'exportateur est le même que celui qui a importé le blé, nous n'avons pas à le soumettre à des tracasseries inutiles ; il a donc parfaitement *le droit de vendre son blé, quel qu'il soit* » [1]. L'aveu est formel et le danger qui en peut résulter est évident. Disons aussi qu'il n'est que relatif ; la solution adoptée par la loi nous en préserve dans la mesure du possible par la garantie de l'incessibilité du titre, qui diminue les moyens de pression sur le marché.

Une question que la loi a négligée et dont la solution eût complété la réforme des abus reprochés dans cette étude à la

[1] Sénat, séance du 24 décembre 1901, *J. off.* du 25 décembre, p. 1495.

pratique de l'admission temporaire, est celle de la répression des diverses fissures. — Mais nous avons vu le Gouvernement se réserver l'étude de cette question et l'adoption des mesures qu'il jugerait nécessaires relativement à la fissure du taux de blutage [1]. Ajoutons que la fissure qui résultait des apurements par changements d'espèces pouvait être réprimée administrativement; que celles qui provenaient de nos rapports douaniers avec nos colonies soulevaient des questions étrangères à l'admission temporaire même; et enfin que la loi de 1902, en supprimant le trafic, a fait au moins disparaître la fissure du Sénégal, dont le trafic faisait précisément tout l'intérêt, et diminué très sensiblement celle de la zone franche de la Haute-Savoie et du pays de Gex [2].

En résumé, la loi du 4 février 1902, en s'inspirant du principe essentiel de l'admission temporaire, en a corrigé l'application défectueuse dans toute la mesure où cette réforme était possible. Elle s'est mise à l'unisson des diverses législations étrangères en substituant aux dispositions arbitraires et excessives du décret de 1897 des dispositions normales et rationnelles; à un régime d'exception, elle a fait succéder le régime d'un droit commun à tous les produits qui bénéficiaient de l'admission.

(1) Voir *supra*, p. 188.

(2) La fissure provenant de nos rapports douaniers avec la Tunisie n'a pas disparu avec la loi de 1902, les substitutions pouvant toujours se faire dans le moulin. Elle vient même d'être mise récemment en question à la Chambre, dans la séance du 20 mai 1904 : MM. Castillard, Debussy et Plichon se sont élevés contre l'augmentation des quantités de blés tunisiens susceptibles d'entrer en franchise en France, augmentation autorisée par le récent décret du 5 mai 1904; M. Plichon a particulièrement exposé à la tribune l'illégitimité du remboursement des droits de douane dont bénéficient les farines provenant de blés tunisiens entrés en franchise, lorsque ces farines sont réexpédiées à la décharge de titres de perception. Il a demandé en conséquence l'application à la Tunisie du tarif métropolitain et l'union douanière entre elle et la métropole. Sa motion vient d'être renvoyée à la Commission des douanes.

V

APPRÉCIATION DE LA LOI AU POINT DE VUE AGRICOLE, INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Les restrictions apportées par la nouvelle loi n'auront-elles pas, a-t-on dit, une répercussion fâcheuse sur l'agriculture, l'industrie et le commerce ? — Les adversaires du nouveau régime l'ont affirmé, avant même que la loi fût votée. Au cours des travaux ou des discussions dans les deux Chambres, elle a donné lieu soit aux plus vives protestations, à des délibérations et pétitions émanées de beaucoup de Chambres de commerce, notamment de Calais, le Mans, Verdun, Thiers, Lyon, Périgueux, Tarbes, etc., soit aux approbations publiques de syndicats ou comices agricoles, tels que ceux de Chartres, de Nevers, etc., qui pressaient le Gouvernement d'achever l'œuvre entreprise. Une grande partie de la presse économique se livrait en même temps contre la réforme de l'admission temporaire à d'acerbes critiques que nous retrouvons dans la *Meunerie française,* dans le *Marché français* et même dans le *Journal d'agriculture.* Nous savons enfin avec quelle vivacité elle fut combattue au cours même de sa discussion dans les Chambres.

Résumons les principaux points sur lesquels portaient ces polémiques et ces débats.

La consignation des droits, disait-on, va immobiliser dans les caisses de l'Etat un argent nécessaire à l'industrie, créer un monopole pour les grands minotiers, qui disposent de puissants capitaux, et frustrer du bénéfice de l'admission temporaire les petits meuniers, dont le capital est bien plus restreint. Pourquoi ce régime d'exception? — Sans revenir ici à notre démonstration sur l'influence désastreuse du crédit en

douane [1], disons simplement que cette influence justifierait à elle seule la consignation, en ajoutant que la consignation ne saurait gêner les petits meuniers, qui ne font presque jamais d'admission temporaire.

L'impossibilité de mettre en entrepôt le produit à exporter, a-t-on dit aussi, va paralyser le développement de la minoterie, un délai de deux mois rendant impossible tout commerce d'exportation. Un bateau sera-t-il toujours là tout frété et sous pression, attendant le négociant qui veut réexporter dans le délai ? Qu'un accident survienne dans son moulin, qui retarde ou empêche la sortie de sa farine ; qu'un client étranger, à qui il a vendu, devienne insolvable ; qu'il s'élève un litige, un cas ou un autre de force majeure : où en sera-t-il avec un délai aussi restreint? On entrave donc l'industrie du meunier, on diminue le travail et la main d'œuvre, on coupe les vivres à notre marine marchande en lui ôtant une partie de son fret. — Nous estimons, quoi qu'on en dise, les deux mois de délai très suffisants pour mener à bien la transformation du blé en farine et satisfaire à l'obligation légale de réexportation. Accidents de machines, insolvabilité, imprévus de toute nature, sont des entraves possibles, mais seulement éventuelles, communes d'ailleurs à tous les commerces, à toutes les industries. Dans ces conditions, rien ne diminuait la nécessité de réprimer les abus résultant de la mise en entrepôt.

L'incessibilité des acquits est le point où les adversaires de la loi l'ont attaquée avec le plus d'âpreté. Elle va, disaient-ils, porter un tort considérable non seulement à la meunerie, mais encore à l'agriculture déjà si éprouvée. Elle va arrêter

[1] V. *supra*, p. 116.

le courant d'échanges qu'avait créé le trafic des acquits-à-caution, ruiner l'exportation du Nord surproducteur en ôtant au meunier de cette région le bénéfice de la prime d'apurement, aboutir finalement à une baisse des cours dont peu à peu tout le pays se ressentira. Et ce n'est pas tout : le Nord n'exportera plus, mais le Midi ne cessera pas d'importer ; les blés du Nord ne pouvant lui venir à cause des transports, il ira les demander à l'Algérie, à la Hongrie, au Levant, etc.., où il trouvera, du reste, les blés durs qu'il préfère. Appelez-vous cela dégager le marché national et remédier à la baisse des prix ? — Un autre courant d'importation qui ne s'arrêtera pas sera celui des blés étrangers réclamés par le consommateur parisien, par les fabriques spéciales de gruaux et semoules de Paris, par les usines de pâtes alimentaires ou de biscuits, si nombreuses dans le département de la Seine. Songe-t-on que Paris lui seul consomme annuellement une moyenne de 250.000 quintaux de gruaux exotiques ? sur ce total, 93.000 quintaux seulement viennent de l'étranger tout moulus ; tout le reste, 157.000 quintaux, est travaillé par la minoterie française. Cessera-t-elle de moudre en cessant de pouvoir céder ses acquits, et croit-on qu'elle cesse d'importer du blé de l'étranger ? L'importation continuera, parce que la minoterie ne peut s'en passer.

Voilà, disaient toujours les mécontents, ce que l'incessibilité aura fait pour l'agriculture. Voyons maintenant ce qu'elle fera pour l'industrie. Sur une moyenne de 4.000.000 de quintaux qui entrent annuellement en admission temporaire, 2.000.000 seulement sont apurés directement par les importateurs ; ce sera seulement cette quantité qui continuera à bénéficier de l'admission temporaire. Or les deux autres millions nécessaires à la consommation ou à des besoins spéciaux entreront quand même en payant les droits, mais sans être

maintenant compensés par 2.000.000 de quintaux de blé français exportés en farines par le Nord : d'où une perte de 2.000.000 de quintaux, qui échapperont à nos moulins et à la main d'œuvre nationale — Une autre conséquence atteindra les grands meuniers du Nord, assurés jusqu'ici de trouver le débouché de leurs farines à l'étranger ; ce débouché perdu, il leur faudra diminuer leur fabrication, ou s'ils ne veulent pas la ralentir, jeter leur production sur le marché intérieur et créer une nouvelle concurrence à la petite meunerie déjà découragée.

A qui enfin, ajoutait-on, la nouvelle législation profitera-t-elle ? Combien compte-t-on de moulins qui puissent à la fois importer et exporter, c'est-à-dire exporter presque immédiatement, puisque la mise en entrepôt n'est plus possible ? Vous créez un monopole qui ne profitera qu'aux moulins des ports, à un moulin peut-être du Havre, mais surtout à ceux de Marseille, habitués à pratiquer l'admission temporaire et suffisamment outillés pour satisfaire aux dispositions nouvelles. Est-ce par ce privilège qu'on entend donner à toute la meunerie le moyen de subsister ?

Ces arguments formulés contre l'incessibilité n'étaient pas sans portée, mais n'étaient pas non plus sans réplique. La législation de 1902 supprimait, sans doute, le stimulant à l'exportation constitué par la prime d'apurement. Le marché du Nord n'allait plus pouvoir expédier le trop-plein de sa production à l'étranger, puisque la prime disparaissait avec le trafic même. Mais nous insisterons de nouveau sur ce point, que l'admission temporaire n'a rien à voir dans les affaires d'exportation, et que, s'il fallait dégager le marché du Nord, c'était non pas à elle, mais à d'autres moyens qu'il fallait recourir. Ajoutons que l'abolition du trafic des acquits et de la spéculation, qui résultaient de la pratique de l'équi-

valent, n'était pas sans pouvoir influer très heureusement contre la baisse des cours et compenser, dans une mesure appréciable, le peu d'action de la nouvelle loi sur la hausse.

La situation créée par cette loi n'était pas, en somme, si alarmante. Loin de peser sur les prix, ces importations du Midi, si vivement critiquées parce qu'elles n'avaient pas de sorties correspondantes, n'auraient-elles pas pour effet de faire jouer complètement le droit de douane dans le Midi, et précisément en le faisant payer à l'importation? On ne se plaindrait plus alors que le droit de douane fût inefficace et que les blés étrangers, sans avoir payé aucun droit, fussent jetés à des prix dérisoires sur le marché. La quantité, dès ce moment sensiblement diminuée, de ceux qui seraient consommés dans le Midi, s'y vendrait bien plus cher que les blés indigènes : d'où une chance de hausse pour ces blés et un encouragement pour le producteur dans cette région. Ne peut-on même pas espérer un heureux contre-coup de cette protection sur la culture de nos blés durs en Limagne, en Haute-Garonne, en Tarn-et-Garonne, laquelle, redevenue prospère, satisferait, quoi qu'on dise, les goûts de la consommation méridionale?

Pour ce qui est de la meunerie, le développement que la loi de 1902 est susceptible de donner à la minoterie des ports ou des frontières n'est que la conséquence d'une situation normale dont le législateur n'a pas à s'occuper. Il suffit de dire que, par compensation, la petite meunerie aura le bénéfice de la suppression du trafic et de celle de la spéculation qui l'opprimait ; elle y gagnera aussi que 2 ou 300 meuniers qui pratiquent l'admission temporaire, sur les 36.000 meuniers de France, ne seront plus les maîtres du marché.

L'influence de la loi sur le mouvement commercial n'est

qu'une question d'ordre secondaire, comparée aux intérêts primordiaux que la loi est destinée à sauvegarder. On peut dire toutefois que les nouvelles dispositions sont trop favorables à la minoterie des ports et des frontières pour que nos transactions subissent du fait de la loi une diminution sérieuse. Ecoutons à ce sujet les paroles rassurantes que M. Dupuy prononçait à la Chambre, le 20 décembre 1901 : « Le commerce de Marseille ne sera pas modifié le moins du monde. En effet, 73 p. 100 du total des entrées y sont introduits temporairement chaque année, et il y est exporté 62 p. 100 des exportations totales. Et Marseille n'est pas le seul port dans cette situation : Cette, Dunkerque, Le Havre, Nantes, continueront à faire leurs opérations, importeront directement et n'auront pas besoin d'acquits » [1].

VI

EFFETS ACTUELLEMENT RÉALISÉS DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1902

Bien que la loi du 4 février 1902 n'ait que deux ans d'existence et qu'on ne puisse encore en mesurer ni en apprécier définitivement les effets, on peut déjà recueillir un certain nombre d'indications qui en donneront quelque idée.

Le premier effet de la loi de 1902 a été de faire disparaître le trafic des acquits-à-caution et la spéculation qu'il encourageait. Faute de matière pour opérer, le marché à terme, le marché fictif des acquits a disparu, sinon à dater du jour de la promulgation de la loi, car il survécut un certain nombre d'acquits jusqu'à extinction du délai de validité, mais à dater du jour même où le délai expirait. Nous ne trouvons

[1] *J. off.* du 21 déc. 1901, p. 1446.

même plus trace, dans les journaux commerciaux, des cotes d'acquits. Le dernier cours reproduit par le *Marché français* est du 29 mars 1902 et précède de peu de jours l'échéance extrême du délai. Nous le donnons ici :

Marseille, 29 mars.

		TENDRES — acquits	DURS — acquits
Apurement	8 avril. . .	» » à » »	2 50 à » »
—	10 avril. . .	1 90 à » »	» » à » »

Tendance soutenue pour les tendres et durs.

Palm. Marseille.

Comme on le voit, l'acquit est coté très bas ou même ne l'est plus; le lendemain, 30 mars, on ne parlait plus de lui. — Le terme ne dépassait pas les premiers jours d'avril, dernier délai accordé pour l'apurement.

Comparons maintenant le mouvement des admissions temporaires de froment pendant trois années, celle qui a précédé la loi, celle de sa promulgation et celle qui l'a suivie, 1901, 1902, 1903; et rapprochons des chiffres applicables globalement à toute la France ceux qui se rapportent aux régions où les admissions ont le plus d'importance (Dunkerque, le Havre, Marseille). On trouvera dans ce tableau des indications qui ne sont pas sans intérêt :

		Quantités importées temporairement y compris les restes à apurer.	Apurements par des réexportations matières premières.	Apurements par des mises en entrepot.	Apurements par des mises à la consommation droit de 7 fr.
		Quantités exprimées en quintaux métriques.			
Total général des années.	1901.	5.242.025	4.077.283	190.651	5.047
	1902.	5.236.602	4.196.448	149.410	111.767
	1903.	5.939.327	4.293.950	6.694	984.971
Département du Nord.	1901.	308.180	224.775	4.029	91
	1902.	283.787	221.052	1.793	8.561
	1903.	329.250	243.289	"	43.611
Département de la Seine-Inférieure.	1901.	581.099	395.632	14.573	30
	1902.	576.336	544.474	10.475	3.518
	1903.	210.257	143.477	"	50.988
Département des Bouches-du-Rhône.	1901.	3.601.640	2.956.209	144.891	3.500
	1902.	3.419.284	2.710.599	98.512	85.870
	1903.	3.935.545	2.964.381	6.694	507.941 (1)

Le tableau accuse d'abord une légère augmentation des admissions temporaires, augmentation qui se traduit de 1901 à 1903 par un chiffre de 700.000 quintaux de blé pour toute la France, et de 300.000 à Marseille. On en peut au moins conclure que la diminution prédite ne s'est pas réalisée. L'institution fonctionne normalement, laissant la minoterie des ports développer régulièrement son travail sans porter atteinte à la protection.

Les réexportations continuent dans les mêmes proportions que précédemment, avec une légère tendance à s'accroître.

Où l'effet de la loi apparaît sans pouvoir être contesté, c'est à la comparaison des apurements par mises en entrepôt et des apurements par mises à la consommation après paiement du droit, pour les trois années envisagées. En effet, tandis que le chiffre des quantités mises en entrepôt descend

(1) Tableau exécuté à l'aide des documents statistiques de l'Administration des douanes — 1901 — 1902 — 1903 (chiffres provisoires).

progressivement dans ces trois années, à Marseille, de 144.891 quintaux à 6.694 (en passant par 98.512), ou même tombe à zéro à Dunkerque et au Havre, celui des mises à la consommation monte, à Marseille, par une progression inverse, de 3.500 quintaux à 507.941 (en passant par 85.870) et suit la même progression à Dunkerque et au Havre. On voit que le recul et le progrès aboutissent tous les deux à des résultats extraordinaires ; on ne peut s'en étonner, puisque la mise en entrepôt entraîne le paiement du droit et qu'il n'est plus possible, faute d'acquits et de trafic, de verser dans la consommation des quantités n'ayant payé aucun droit; il faut, d'autre part, s'en féliciter, puisque la loi a coupé les vivres à la spéculation.

Un autre effet très heureux de la loi ressort nettement des statistiques : si dans les documents de l'Administration des douanes, nous relevons les quantités de froment importées en France et mises à la consommation après paiement des droits pendant les trois mêmes années 1901, 1902, 1903, déduction faite des quantités provenant d'Algérie, de Tunisie et de la zone franche, nous voyons qu'elles se sont élevées aux chiffres suivants :

1901.....	16.549	quintaux.
1902.....	422.174	—
1903.....	3.436.710	—

Que déduire de ces chiffres et d'une telle progression, sinon que les restrictions apportées au régime des admissions temporaires de froment ont soumis au paiement des droits tous les blés étrangers nécessaires à la consommation? Le marché intérieur ne peut sans doute pas s'en plaindre.

Pour ces trois années encore, parcourons les prix du blé, et voyons s'ils accusent cette dépression qui, assurait-on,

devait être la conséquence de la diminution des exportations dans le Nord. Nous constatons, au contraire, par le tableau suivant, qu'il s'est opéré dans les prix bien plutôt une hausse qu'une baisse, et que, par rapport à 1901, ils se sont légèrement élevés en 1902 et 1903.

	1901	1902	1903
	—	—	—
Janvier	19,50	21,79	21,22
Février	19,62	21,23	22,16
Mars............	19,21	21,45	22,39
Avril	19,12	21,11	23,34
Mai.............	19,82	21,99	24,19
Juin	20,12	22,34	23,89
Juillet	20,77	24,15	23,63
Août	19,30	22,08	22,08
Septembre	19,10	20,29	20,21
Octobre.........	20,11	20,25	20,23
Novembre.......	20,40	20,53	20,70
Décembre.......	20,78	21,01	21,00 (1)

Ce tableau montre aussi que le droit de douane a joué plusieurs fois dans son entier, notamment en juillet 1902, où il atteint 24 fr. 15, et en mai 1903, 24 fr. 19; le prix du blé à Londres n'était, en effet, à ces deux époques, que de 16 fr. 25 et 16 fr. 50.

On a dit que la hausse de 1902 s'expliquait uniquement par le déficit de la récolte de 1901. Nous ne prétendons pas avoir trouvé ailleurs la véritable cause efficiente de cette hausse. Mais nous constaterons deux faits : le premier, qu'en 1901, c'est-à-dire avant la loi, alors qu'une année déficitaire succédait à une autre, déficitaire également, les prix du blé étaient cependant fort bas; le second, qu'en 1902 et 1903,

(1) Statistiques agricoles empruntées au Comité permanent de la vente du blé et au *Bulletin des halles, passim.*

c'est à-dire postérieurement à la loi, l'abondance et même la surabondance de deux récoltes n'empêchaient pas la hausse des prix. Il est permis d'en conclure que l'admission temporaire était pour quelque chose dans cette baisse inexplicable, et que sa réforme n'était pas non plus pour rien dans une hausse aussi extraordinaire.

CONCLUSION

DES MOYENS ACTUELS ET POSSIBLES DE RÉSOUDRE LA QUESTION DU BLÉ

Nous avons essayé, dans cette étude, de démontrer que le fonctionnement normal de l'admission temporaire des blés dépendait essentiellement de l'application exacte et rigoureuse d'une législation assez bien faite pour la maintenir autant que possible dans les limites de son principe. Nous avons insisté sur le danger auquel sa déformation exposait le marché national, sur la part qui revient à l'introduction de l'équivalent dans la dépréciation des cours et dans l'aggravation de la crise du blé. Mais nous sommes si loin de vouloir imputer à l'admission temporaire même les torts de l'équivalent, c'est-à-dire d'une pratique qui l'a compromise, que notre pensée a été bien plutôt de la dégager de toute participation à cette crise. Aussi nous sommes-nous restreint à montrer que l'admission temporaire ne pouvait avoir d'action directe sur la solution de la crise, que son action la portait ailleurs, et que la seule manière pour elle d'y travailler était précisément de ne rien faire pour aggraver la crise.

Ce but ne pouvait être atteint que par le retour de l'admission temporaire à son origine, et c'est en quoi la loi du 4 février 1902 a réalisé un progrès incontestable sur ce qu'on peut appeler l'*ancien régime*.

Comment maintenant réparer le tort que la loi a pu causer à l'exportation en supprimant le trafic des acquits et la prime

d'apurement, et dégager le marché du Nord encombré par la surproduction? A défaut d'un système de primes, ou d'un système de bons d'importation tel qu'il fonctionne en Allemagne et qui serait chez nous d'une application trop onéreuse, on est entré dans une autre voie. Pourquoi, par exemple, ne songerait-on pas à écouler le trop plein de nos régions surproductrices dans nos régions déficitaires par un *abaissement des tarifs de transport,* comme on a tenté de le faire en Autriche-Hongrie ? N'est-il pas possible, par un système de tarifs réduits sagement calculés, de stimuler le transport de nos blés des centres de production aux centres de consommation plus ou moins dépourvus? Outre l'avantage d'une compensation et d'un échange dont profiterait tout le pays, nous gagnerions aussi à cette exportation intérieure, de nous alimenter par nos propres moyens, sans recourir à l'étranger.

C'est bien en effet dans cette direction que se sont orientés les pouvoirs publics. Le tarif P. V. 102 appliqué au transport des céréales et des farines a été, dès 1901, modifié et mis en vigueur dès le mois de novembre de la même année, à titre provisoire à la vérité, mais fort à propos, si l'on songe aux compensations que la réforme de l'admission temporaire ne peut manquer de rendre nécessaires.

Ce tarif a pour traits principaux :

1° De généraliser définitivement, en l'étendant aux compagnies de l'Est et du Midi, le bénéfice de prix de transport très réduits, analogues à ceux que la compagnie d'Orléans inaugurait en 1892, et qui se sont plus tard étendus aux autres réseaux ;

2° D'effacer l'écart maintenu jusque là entre les prix de transport des farines et ceux des grains, en abaissant les premiers au niveau des seconds.

Dès aujourd'hui commun à tous nos grands réseaux, ce tarif ouvre largement les marchés du Centre et de l'Ouest aux céréales et aux farines de l'Est et du Nord, ceux du Midi à celles du Centre et de l'Ouest.

Quelques exemples permettront d'apprécier l'importance des diminutions concédées par le nouveau tarif :

1° Grains et farines pour le Midi.

Des gares ci-dessous aux gares ci-contre (Prix par tonne, frais accessoires compris).	PAU — PRIX		FOIX — PRIX		PERPIGNAN — PRIX	
	Anciens	Nouveaux	Anciens	Nouveaux	Anciens	Nouveaux
Orléans	24,95	15,95	21,25	15,75	24,25	16,90
Chartres	25,55	16,50	23,80	16,50	26,55	17,65

2° Farines pour le P.-L.-M.

Des gares ci-dessous aux gares ci-contre (Prix par tonne, frais accessoires compris).	ANNECY — PRIX		NICE — PRIX		BRIANÇON — PRIX	
	Anciens	Nouveaux	Anciens	Nouveaux	Anciens	Nouveaux
Orléans	17,40	14,45	21,00	18,45	19,60	16,45
Chartres	18,40	15,20	22,40	19,20	20,20	17,20

L'établissement de ce tarif n'en a pas moins fait beaucoup de mécontents. Agriculteurs et meuniers de la région méridionale, notamment du Sud-Ouest, ont réclamé contre la perturbation dont il menaçait le commerce des blés et l'industrie meunière de leur région ; les blés et farines du Centre, de l'Est et du Nord allaient venir, disaient-ils, sur leur propre marché faire concurrence à leurs produits, et ils demandaient que le gouvernement se refusât à homologuer le tarif.

Les meuniers surtout ont protesté contre l'oubli de deux principes économiques, relevés par eux dans le tarif, à savoir :

1° Que le produit fabriqué doit payer plus que la matière première ;

2° Que les tarifs doivent protéger, ou au moins respecter les intérêts naturels de chaque région.

Cette omission est le point visé par les décisions du syndicat des grains et farines de Bordeaux (du 9 avril 1902), du syndicat de la Dordogne et du syndicat de Toulouse (du 20 avril 1902), de l'association des Meuniers de la Drôme, de l'Ardèche (de mai 1902), etc...

On ne peut s'étonner de ces protestations contre un abaissement de tarif qui lésait en effet certains intérêts et qui, du reste, il faut l'avouer, prêtait à la critique au moins sur le premier point : il est peu contestable que l'égalité de traitement se justifie mal entre les blés et les farines, c'est-à-dire entre deux matières dont l'une, le blé, payera pour le transport de 100 kilogrammes, le tarif correspondant à ce poids ; dont l'autre, la farine, payera pour la quantité équivalente à ce blé, le tarif correspondant à un poids seulement de 70 kil. : il y a là un privilège que rien n'explique, et susceptible de nuire à l'industrie méridionale. — Sur le second point, au contraire, l'abaissement de tarif se justifie par cette raison que le Midi ne produit pas assez pour ses besoins ; de là la nécessité de lui venir en aide, et c'est ce que fait le tarif. Si, d'autre part, il résulte du tarif réduit qu'il y ait abondance de blé sur le marché du Midi, la concurrence fera toujours moins de tort au producteur que le défaut de blé n'en ferait à la consommation. N'est-ce pas précisément cette balance des intérêts opposés qui satisfait le mieux les intérêts communs de la région? Nous pensons même que cette concurrence aura pour effet certain de réveiller l'agriculture un peu somnolente du Midi, de l'amener à un perfectionnement sérieux de ses procédés, loin de la décourager, comme l'a fait dans ses mauvais jours l'admission temporaire.

Nous déduisons de tout ceci qu'il faut désirer d'abord que le tarif P. V. 102 soit homologué, sous réserve d'un amendement concernant les farines, puis que de nouvelles réductions dans les prix de transport viennent accélérer le progrès de la circulation des blés à l'intérieur. Si par un abaissement de tarifs on n'arrête pas du même coup la crise du blé, on aura toujours supprimé, au moins *dans l'espace*, cette mauvaise organisation de la vente du blé dont l'action s'est fait sentir si pesamment sur les cours.

Un autre facteur de la crise, la mauvaise organisation de la vente *dans le temps,* doit également disparaître, et les moyens de l'abolir nous paraissent loin de manquer. Que le crédit à l'agriculture soit facilité par l'extension de la pratique des warrants ; que les sociétés coopératives, les caisses de crédit agricole, locales ou régionales, se multiplient ; qu'on établisse des magasins à blé, à l'exemple des *Kornhaüser* allemands, où la récolte puisse attendre le moment propice pour la vente, et des agences de renseignements pour le cultivateur qui ne sait rien de l'état du marché ; qu'enfin les syndicats agricoles suivent l'exemple du *Comité permanent de la vente du blé,* fondé à Versailles à la suite du Congrès de 1900, et qu'ils propagent comme lui les bonnes idées économiques.

Il faut aussi vulgariser partout et mettre à la portée de tous les indications raisonnées de la science agricole, multiplier l'emploi judicieux des engrais et les essais de culture intensive, en perfectionnant en même temps les procédés de culture et l'outillage. Au moins, par là, pourra-t-on rendre à l'agriculture sa production moins onéreuse.

A ces éléments de remède, pourquoi ne peut-on pas ajouter l'abolition de la spéculation, qu'on ne sait où saisir pour lui ôter son pouvoir malfaisant? Qu'on la gêne au moins dans ses opérations par une vente mieux organisée, peut-être aussi

par une réglementation plus sévère qui préviendra les abus du marché à terme.

La conclusion de cette trop longue étude est celle-ci : que la crise du blé, en France, peut être sensiblement atténuée et qu'il ne suffirait pas, pour l'aggraver, d'un accroissement de la production, aussi longtemps que la surproduction ne sera qu'intermittente. Vienne le jour où nous serons devenus régulièrement surproducteurs : l'agriculture française aura pu ce jour là, nous l'espérons, grâce à la protection, abaisser le prix de revient de son blé à un niveau qui lui permette la concurrence directe avec l'étranger. L'espoir est-il fondé? Nous le pensons d'autant plus, que la production mondiale du blé augmente sensiblement moins que la consommation, que bien des pays qui n'en produisent point, en consomment, que la demande tend de plus en plus à dépasser l'offre, et que les prix sur le marché extérieur ont, par suite, une tendance à se relever.

Enfin, cet espoir fût-il déçu et l'abaissement du prix de revient tardât-il à se produire, le moment serait venu, mais ce jour là seulement, de recourir au dernier remède, qui est d'encourager l'exportation par un système assez sagement combiné pour réduire au minimum les sacrifices de l'État.

Vu : Le Président de la thèse :
J. BENZACAR.

Vu : Le Doyen :
H. MONNIER.

Vu et permis d'imprimer :
Bordeaux, le 19 mai 1904,
Le Recteur de l'Académie,
Pour le Recteur,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université,
H. MONNIER.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

DÉCLARATIONS (INDICATIONS A MENTIONNER CI-DESSOUS) Bureau où la déclaration a été présentée (7). — Numéro et date de la déclaration (7). — Espèce de la marchandise et poids (3). — Destination. — Signature du déclarant.	CERTIFICATS DE RECONNAISSANCE (INDICATIONS A MENTIONNER CI-DESSOUS) Espèce et poids reconnus (3). — Date et signature du vérificateur.	POIDS DU BLÉ CORRESPONDANT en chiffres	CERTIFICATS (8) D'ESCORTE ET D'EXPORTATION (Indications à mentionner ci-dessous selon le cas). Escorte les marchandises ci-contre le — Vu embarquer les marchandises ci-contre le sur le navire pavillon allant à — Vu passer à l'étranger les marchandises ci-contre le . — Signatures du service actif.
	Report.		Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le

RELEVÉ RÉCAPITULATIF DES QUANTITÉS DE PRODUITS EXPORTÉS

	POIDS DU BLÉ correspondant
Farines aux taux d'extraction de 50 p. 100	
60 p. 100	
70 p. 100	
80 p. 100	
90 p. 100	
Semoules aux taux d'extraction de 55 p. 100	
60 p. 100	
70 p. 100	
80 p. 100	
90 p. 100	
Pâtes alimentaires	
Biscuits de mer	
Biscuits sucrés	
. . . .	
. . . .	
. . . .	
. . . .	
. . . .	
TOTAL	
Poids des sons à réexporter	
Poids des sons réexportés	
Poids des sons non réexportés	

LIQUIDATIONS DE REMBOURSEMENTS

Par suite des exportations de produits récapitulés au tableau ci-dessus, M
a droit à raison de sept francs par 100 kilogrammes de blés compensés au remboursement de la somme de (1) ci . . . .

Mais il y a lieu de déduire de cette somme celle de (1) ci . . . .
représentant, à raison de 0 fr. 60 par 100 kilogrammes, le droit afférent au poids des sons dont la réexpédition n'a pas été effectuée.

La somme nette à rembourser s'élève donc à (1) ci . . . .

A le 190 .

Le Receveur,

(1) En toutes lettres.

Je demande le remboursement de la somme consignée, au prorata des quantités de produits dont la réexportation a été régulièrement constatée.

A le , 190 .

Somme remboursée en numéraire . . . . . .
Somme appliquée aux droits, suivant quittance n° , du . .

TOTAL égal . . . .

VU ET VÉRIFIÉ :

L'Inspecteur,

N°
DU PRÉSENT TITRE

N°
DE LA QUITTANCE

DATE DE LA CONSIGNATION

NOM ET ADRESSE
DU CONSIGNATAIRE

QUANTITÉ DE BLÉ IMPORTÉ

SOMME CONSIGNÉE

DATE
A LAQUELLE LA VALIDITÉ DU PRÉSENT TITRE
a été portée
de deux mois à quatre mois.

INDIQUER LA NATURE
DU CERTIFICAT
et la date à laquelle il a été délivré.

DATE DU REMBOURSEMENT

SOMME REMBOURSÉE

SOMME PORTÉE EN RECETTE
DÉFINITIVE.

Je, soussigné, déclare avoir reçu le titre de perception n° détaché de la présente souche.

A le 190 .

DOUANES FRANÇAISES DOUANES FRANÇAISES DOUANES FRANÇAISES DOUANES FRANÇAISES

DOUANES FRANÇAISES

DIRECTION d — (Place du timbre à 0,05) PRINCIPALITÉ d —

N° d BUREAU d

TITRE DE PERCEPTION

DÉLIVRÉ

EN EXÉCUTION DE L'ARTICLE 1er DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1902

Le Receveur (1) soussigné certifie que suivant quittance n° du registre série M, n° 22 *quater*, en date du
M. demeurant
à a versé
la somme de (2)
à titre de consignation des droits afférents à (3)
de blés (4) importés de
et déclarés sous le régime de l'admission temporaire.
A le 190 .

Cachet du bureau :

M a justifié de l'arrivée à son usine, le (9) 190 , de la quantité de blé ci-dessus désignée.

(5) Filler les deux formules qui ne se ont pas applicables.

(5) Par un certificat de la douane d
(5) Par un certificat du chef de gare de la station d
(5) Par la lettre de voiture du batelier, revêtue du visa de l'autorité locale.

La consignation sera remboursée sur la présentation de la quittance et du présent titre dans le délai de deux mois, au prorata des quantités de farines, de semoules et sons exportées postérieurement à la date de la création du présent titre.

Le délai du remboursement sera prorogé de deux mois lorsque le consignataire aura, avant l'expiration des deux mois, justifié, auprès du bureau d'importation, du transport de semoules ou de farines provenant de son usine chez un fabricant de pâtes alimentaires, de biscuits de mer ou de biscuits sucrés.

M ayant justifié (6)
le (9) 190 , avoir
transporté le (9) 190 , chez
M , fabricant de
la quantité de (2) kil. de { semoules / farines
le présent titre est prorogé de deux mois et son échéance reportée au 190 .
A le 190 .

Le Receveur (1),

(1) Principal ou particulier.
(2) En toutes lettres et en chiffres.
(3) Poids en toutes lettres et en chiffres.
(4) Dur ou tendre
(6) Nature du certificat (Cette indication doit être mentionnée sur le talon)
(7) Les indications devront être entièrement conformes à la déclaration.
(8) Les certificats, datés et signés, seront visés par le Sous-Inspecteur (ou à défaut par le Receveur), qui apposera le cachet de la Douane à côté de sa signature.
(9) Date.

ADMISSION TEMPORAIRE DES BLÉS

DESTINÉS A ÊTRE CONVERTIS EN FARINES, SEMOULES, SONS ET PRODUITS ALIMENTAIRES

PRODUITS EXPORTÉS

DÉCLARATIONS (INDICATIONS A MENTIONNER CI-DESSOUS) Bureau où la déclaration a été présentée (7). — Numéro et date de la déclaration (7). — Espèce de la marchandise et poids (3). — Destination. — Signature du déclarant.	CERTIFICATS DE RECONNAISSANCE (INDICATIONS A MENTIONNER CI-DESSOUS) Espèce et poids reconnus (3). — Date et signature du vérificateur	POIDS DU BLÉ CORRESPONDANT (en chiffres).	CERTIFICATS (8) DE SORTIE ET D'EXPORTATION (Indications à mentionner ci-dessous selon le cas). Escorte les marchandises ci-contre le — Vu embarquer les marchandises ci-contre le sur le navire pavillon allant à — Vu passer à l'étranger les marchandises ci-contre le . — Signatures du service actif.
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
			Vu : le
	A reporter.		Vu : le

BIBLIOGRAPHIE

AMÉ. — Etude sur les tarifs de douane et les traités de commerce. Paris, imprimerie nationale, 1876, t. II, ch. XX, p. 191 s.; chap. XXIV, p. 500 s.

ASSOCIATION nationale de la meunerie française. — Congrès de 1896, 1898, 1899.

Observations présentées au nom de l'Association nationale de la meunerie française, sur le rapport fait par M. Viger, pour la commission des douanes du Sénat, au sujet de la proposition de loi, adoptée par la Chambre des députés, concernant l'exportation et l'importation des blés et farines et la création de bons d'importation, par M. L. Cornu, secrétaire général (annexe au procès-verbal de la séance du conseil du 16 janvier 1901).

BULLETIN du Syndicat agricole de l'arrondissement de Muret, n. 174, de janvier 1901, n. 176, de mars 1901.

COLLECTION du *Bulletin des lois* de 1836 à 1873.

— des *Circulaires de l'Administration des douanes,* depuis 1819 jusqu'à 1902.

— du *Journal de l'agriculture,* par Henry Sagnier, notamment les numéros de novembre 1895, décembre 1899, janvier, février, décembre 1900, février et juillet 1902.

— du *Journal officiel,* de 1873 à 1903. Voir les références indiquées dans le texte pour différentes lois et décrets.

— du *Marché français* de 1894 à 1903, notamment les numéros des 29 octobre, 9, 11, 12, 13, 14 novembre 1895; 16, 23 janvier, 3 mars, 20 avril, 15 juillet, 5, 11 novembre, 9, 29 décembre 1896; 2, 16 février 1897; 7 décembre 1901; 11, 12 janvier, 24 avril 1902.

— du *Moniteur* de 1828 à 1861.

COMMUNICATION relative à la zone franche de la Haute-Savoie, faite le 20 mars 1900 par un groupe de négociants d'Annecy.

CONGRÈS de la vente du blé (Versailles, juin 1900), t. II, comptes-rendus; vœu tendant à la suppression de l'admission temporaire et à la création de primes à l'exportation des blés, p. 101.

COLSON-BLANCHE. — Les admissions temporaires et le prix du blé. Paris, 1896.

CORNU (L.). — Le blé et l'admission temporaire. Supplément au *Marché français* du 10 décembre 1900.

Coudert (E.). — Etude d'une modification au régime douanier actuel, sous le patronage des sénateurs, des députés, du conseil général, des chambres de commerce, du syndicat départemental agricole et du syndicat de la meunerie du Puy-de-Dôme, 1894.

Dalloz. — Jurisprudence générale. Répertoire alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence.

— Supplément au Répertoire.

— Recueil périodique.

De Meaux. — Mission d'Allemagne. Note sur l'admission temporaire et les bons d'importation, 1er mars 1896.

Dezaunay. — Exposé critique et historique de la législation des admissions temporaires. Paris, 1899.

Dispositions de la loi douanière italienne sur les importations et les exportations temporaires communiquées par M. Debussy, député.

Documents parlementaires :

1° *Chambre des députés.* — Séance du 15 juin 1896 : proposition de loi de M. Viger, annexe n. 1935.

Séance du 3 juillet 1897 : 1° proposition de loi de M. le comte de Pontbriand, annexe n. 1102 ; 2° proposition de loi de M. Debussy, annexe n. 1109 ; 3° proposition de loi de MM. Papelier et Fénal, annexe n. 1110.

Séance du 20 février 1900 : rapport de M. Debussy, au nom de la Commission des douanes, annexe n. 1443.

Séance du 31 mai 1900 : rapport de M. Henri Ricard, au nom de la Commission des finances, annexe n. 1660.

Séance des 9, 11 et 13 juin, 5, 6 et 7 juillet 1900 : discussion sur les bons d'importation, *J. off.*, comptes-rendus *in extenso*, p. 1395, 1416, 1482, 1828, 1846, 1859, 1873.

Séance du 7 juillet 1900 : projet de loi de M. le Ministre de l'agriculture sur l'admission temporaire, annexe n. 1828.

Séance du 11 mars 1901 : proposition de loi de M. Castillard, *J. off.*, p. 697.

Séance du 13 juin 1901 : rapport fait au nom de la Commission des douanes par M. Debussy, annexe n. 2423.

Séance du 25 juin 1901 : rapport supplémentaire par le même, annexe n. 2487.

Séance du 5 juillet 1901, séances des 24 octobre 1901 et 29 janvier 1902 : discussion sur les admissions temporaires de froment, *J. off.*, comptes-rendus *in extenso*, p. 1877, 1931, 269.

2° *Sénat.* — Séance du 13 novembre 1900 : rapport de M. Viger, au nom de la Commission des douanes, annexe n. 401.

Séance du 31 janvier 1901 : rapport de M. Durand-Savoyat au nom de la Commission des finances, annexe n. 39.

Séances des 28 février, 1, 5, 7 et 8 mars 1901 : discussion sur les bons d'importation.

Séance du 8 mars 1901 : proposition de loi de M. Prevet, annexe n. 121.

Séance du 12 mars 1901 : proposition de loi de M. Darbot, annexe n. 124.

Séance du 29 novembre 1901, rapport de M. Viger, au nom de la Commission des douanes, annexe n. 427.

Séances des 12, 13, 17, 19, 20, 23, 24 décembre 1901 : discussion sur les admissions temporaires de froment, *J. off.*, comptes-rendus *in extenso*, p. 1392, 1408, 1420, 1432, 1443, 1458, 1487.

Dossier communiqué par M. Henry Sagnier, membre de la Société nationale d'agriculture de France.

Journal le *Bulletin des halles* des 30 janvier, 4,13, 14 avril 1902.

— des *Débats*, 9, 29 décembre 1896 ; 2, 16 février 1897 ; 7 décembre 1901 ; 11, 12 janvier, 24 avril 1902.

— la *Démocratie rurale*, 31 décembre 1899.

— l'*Economiste français*, article de M. Leroy-Beaulieu sur les bons d'importation, 14 juillet 1900.

Discussion sur les bons d'importation. Société d'économie politique de Paris, séance du 5 mars 1901, n. du 9 mars 1901.

— des *Economistes*, t. XIX, 1870.

— le *Fermier*, 3, 17 décembre 1896 ; 4, 25, 18 février ; 1er mars 1897 ; 29 mars 1900.

— le *Meunerie française*, 15 juillet et 11 novembre 1896 ; décembre et janvier 1901 ; janvier, mai 1902.

— le *Petit journal*, du 11 novembre 1895.

— la *Réforme économique*, article de M. Doumergue, n. du 22 octobre 1899.

— la *République*, 15 novembre, 10 décembre 1900 ; 4 juillet, 6 avril 1901.

— le *Temps*, 25 juillet 1899.

Ministère de l'Agriculture. — Enquête agricole (décret du 28 mars 1866).

— Conseil supérieur de l'agriculture, 1897 ; note sur l'admission temporaire des blés lue par M. Viger.

Ministère du Commerce et de l'Industrie. — Rapport du 11 juillet 1894 de M. Aimé Girard, au nom de la Commission des farines.

— Rapport du 10 janvier 1896 de M. Chandèze sur : 1° l'admission temporaire des céréales ; 2° les entrepôts des céréales ; 3° le projet de loi dit « du Cadenas ».

— Rapport de M. Lucas, au nom de la Commission des farines, 1896.

Ministère des Finances. — Tarif général des douanes. Imprimerie nationale, 1897, observations préliminaires.

Notes sur la législation austro-hongroise, communiquées par M. Debussy.

Pallain. — Les douanes françaises. Paris, 1897, 3 vol.

Pandectes françaises. — 1888. V. Admission temporaire.

Rapport de M. Raoul de Chamberet (ambassade de France à Berlin), 26 sept. 1900.

Revue d'Économie politique. — 1900, p. 722.

Rieul Paisant. — L'admission temporaire des blés et les bons d'importation en France et en Allemagne. Paris, 1901.

Say (Léon). — Dictionnaire des finances, 1891-1893. — V. admission temporaire.

Société nationale d'agriculture de France. — Rapport présenté par M. Henry Sagnier sur l'admission temporaire et les bons d'importation; séance du 4 novembre 1896.

— Rapport présenté au nom d'une commission spéciale par M. Henry Sagnier sur les propositions de lois relatives aux primes à l'exportation des blés et des farines.

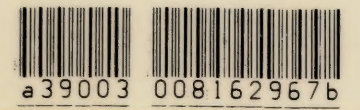
Société nationale d'encouragement à l'agriculture. — Rapport de M. Georges Graux sur les bons d'importation et d'exportation. *Semaine agricole* du 11 mars 1900.

Tableaux du commerce et de la navigation publiés par l'Administration des douanes.

Thiers. — Discours parlementaires, t. X.

TABLE DES MATIÈRES

27,405. — Bordeaux, Y. Cadoret, impr., rue Poquelin-Molière, 17.


a39003 008162967b

